

# Hatalommegosztás

**Szerző:** PETRÉTEI József

**Affiliáció:** egyetemi tanár, PTE ÁJK

**Rovat:** Alkotmányjog

**Rovatszerkesztő:** Bodnár Eszter, Jakab András

**Lezárás dátuma:** 2017.06.30

**Idézési javaslat:** PETRÉTEI József: „Hatalommegosztás” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/alkotmanyjog-hatalommegosztas> (2018). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18].

A hatalommegosztás tana a politikai-történeti gondolkodás terméke és a modern demokratikus berendezkedésű államok egyik nagy vívmánya. A hatalommegosztás kifejezés lényegében sajátos rövidítést jelent: alkotmányi alapelvként ezzel a kategóriával a közhatalom gyakorlásának mérséklését, az egyes államhatalmi ágak – mint állami alapfunkciók – és az államhatalmat gyakorló szervek elválasztását, kölcsönös fékezését, egyensúlyban tartását és ellenőrzését jelölik annak érdekében, hogy az egyének szabadságát és biztonságát garantálják, valamint az államhatalom koncentrációját, monopolisztikus gyakorlását, a hatalmi visszaéléseket megelőzzék és megakadályozzák vagy legalábbis jelentős mértékben csökkentsék. Ennek szükségességéhez az az empirikus felismerés vezetett, hogy az, akinek hatalma van, hajlamos arra, hogy azt addig terjessze ki, amíg korlátokba nem ütközik: a hatalomnak csak hatalom szabhat határt. A hatalommegosztás normatív megvalósítása az alkotmányok általi konkrét szabályozással történik. A szabályozás hatékonysága attól függ, hogy ezt az elvet hogyan ültetik át az egyes állami szervek konkrét hatásköri rendelkezéseibe, és ezeket milyen módon és milyen összefüggésrendszerbe hozzák egymással. Az alkotmányok általában nem a hatalommegosztás valamely elméleti modelljét recipiálják, hanem a tradicionális hatalommegosztás eszméjét saját elképzelésükre formálva veszik át, és önálló koncepcióját, szabályozási megoldását alakítják ki. A hatalommegosztás tehát az adott államban a mindent átfogó, centralizált és abszolút hatalomról való lemondást jelenti, ami azon a történelmi tapasztalaton nyugszik, hogy a túl nagy hatalomösszpontosítás mindig veszélyes, mert a hatalommal vissza lehet élni, ami így önkényhez és az egyének szabadságának csorbításához, a hatalomnak való kiszolgáltatásukhoz vezet. Ezért a hatalommegosztás az állam felépítésének alapvető elveként a hatalom megelőző kiegyensúlyozását és kölcsönös kontrollját szolgálja. A hatalommegosztás – mint az állam szervezetére és funkcionálására vonatkozó elv – a jogállamnak is lényegi eleme. A hatalommegosztás részben megegyezik az államhatalmi ágak elválasztásával, részben azonban annál tágabb kategória, mivel ez az elv nemcsak az államhatalmi ágakra – mint meghatározott alapfunkciókat ellátó állami szervek körére –, hanem más funkciókra, szervekre és szintekre vetítve is értelmezhető.

## Tartalomjegyzék

- 1. A hatalommegosztás tanának kialakulása és fejlődése**
- 2. A hatalommegosztás alkotmányjogi fogalma, célja és szabályozása**
- 3. A hatalommegosztás további formái és értelmezési szintjei**

- 3.1. A hatalommegosztás időbeli (temporális) szintje
- 3.2. A hatalommegosztás vertikális (föderatív) szintje
- 3.3. A hatalommegosztás konstitucionális szintje
- 3.4. A hatalommegosztás döntési (decizív) szintje
- 3.5. A hatalommegosztás társadalmi szintje

#### 4. A hatalommegosztás az Alaptörvényben

### 5. JEGYZETEK

---

#### 1. A hatalommegosztás tanának kialakulása és fejlődése

[1] A hatalommegosztás<sup>[1]</sup> a politikai eszmék történetében ott merült fel, ahol az állami uralom rendje és kötöttsége, a politikai hatalom visszaélésének megakadályozása, valamint a szabadság biztosítása volt a cél.<sup>[2]</sup> Már az ókori filozófusok – különösen Platón, Arisztotelész Polübiosz és Cicero – foglalkoztak azzal a kérdéssel, hogy hogyan lehet a hatalommal való visszaélést elkerülni és kiegyensúlyozott hatalmi berendezkedést létrehozni.<sup>[3]</sup> Ez a gondolat a középkor államfilozófiájában is tovább élt, főleg az egyházatyák (például Szent Ágoston), később Aquinói Szent Tamás foglalkoztak a hatalom természetével és a hatalomgyakorlás moralitásának problémájával.<sup>[4]</sup> A XVI–XVII. században az uralkodó abszolút hatalmát alátámasztó fejedelmi szuverenitás tana (Bodin, Hobbes) a hatalom teljességének és oszthatatlanságának elvét vallotta, és tagadta a hatalom megosztásának szükségességét és lehetőségét. A XVII. és XVIII. században a természetjogtan akkori képviselői (Althusius, Pufendorf, Thomasius és mások) az abszolutisztikus monarchiára való reakcióként vizsgálták ezt a kérdést. A történelmi tapasztalatok azt mutatták, hogy emberi méltóság szerinti élet csak ott garantálható, ahol a hatalmat különböző hordozókra osztják szét. Az összes hatalom egyetlen központba – vagy akár egyetlen személy kezébe – történő koncentrálása önkényhez vezet.<sup>[5]</sup> A hatalommegosztás tanának első formája az államhatalmi ágak elválasztásának (szeparációjának) elmélete volt, amely a XVII–XVIII. században született meg, a XIX–XX. században is folyamatosan változott és változik ma is.<sup>[6]</sup>

[2] A hatalommegosztás újkori tanát szisztematikus módon elsőként John Locke (1632–1704) munkálta ki.<sup>[7]</sup> Vizsgálódásának kiindulópontját azok a reális angol hatalmi viszonyok jelentették, amelyek – az 1688-as dicsőséges forradalom után – az 1689-ben megszületett *Bill of Rights* alapján alakultak ki, és sajátos egyensúlyi állapotot eredményeztek a különböző társadalmi-politikai erők között. Ennek egyik lényeges eleme volt „a király a parlamentben” elv, ami szerint az uralkodó a parlament törvényeihez kötött. Locke a koncepciójában a törvényhozó, a végrehajtó, továbbá – az általa föderatív hatalomnak nevezett – külügyi hatalmat,<sup>[8]</sup> valamint a király felségjogait (prerogatívák) különböztette meg. Szerinte a törvényhozó hatalom az a hatalom, amelynek joga van megszabni, hogyan használják fel az állam erejét a közösségnek és tagjainak a megvédésére.<sup>[9]</sup> Mivel a törvényeket állandóan alkalmazni kell és folyamatosan figyelembe kell venni, ezért szükség van egy állandóan működő hatalomra, amelyik gondoskodik a megalkotott és továbbra is érvényben levő törvények végrehajtásáról, így gyakran szétválasztják a törvényhozó és a végrehajtó hatalmat.<sup>[10]</sup> A föderatív hatalom az államban szerinte a külügyekre vonatkozó hatalomként értelmezhető.<sup>[11]</sup> Locke azonban megállapította azt is, hogy a végrehajtó és a föderatív hatalom, jóllehet tartalmilag különböznek, mégis praktikusán – gyakorlásukra tekintettel – összefonódnak egymással.<sup>[12]</sup> Ezért a végrehajtó és a föderatív hatalom nehezen választható szét, és szinte mindig egy kézben kell egyesülniük. Ha nem ez valósulna meg, az előbb vagy utóbb zűrzavart és romlást idézne elő.<sup>[13]</sup> Locke elméletében a végrehajtó és a föderatív (külügyi) hatalom irányát és funkcióját tekintve alapvetően különbözik egymástól, de gyakorlásuk során mindkettő alá van rendelve a törvényhozó hatalomnak és felelősséggel tartoznak neki.<sup>[14]</sup> A felségjogokat, amelyek az uralkodót illették meg, Locke nem kezelte külön hatalomként, de e jogokat olyannak tekintette, amelyekkel valaki a törvény előírásai

nélkül, sőt, olykor azzal ellentétesen, belátása szerint cselekedhet a közjó érdekében.<sup>[15]</sup> A bírói hatalmat sem határozta meg külön hatalomként, ugyanakkor a bírának fontos szerepet szánt: a vitákat a törvények alapján elfogulatlanul és igazságosan kell eldönteniük.<sup>[16]</sup> Locke elméletének kifejtésekor elszakadt az egyes hatalmak mögött meghúzódó társadalmi-politikai erőktől, a társadalmi tényezőket intézményekké transzformálta.<sup>[17]</sup>

**[3]** Kiemelkedő jelentősége volt Charles de Montesquieu (1689–1755) ún. „klasszikus hatalommegosztási tanának”, amely a hatalom megosztásának – az államhatalmi ágak hármas elválasztásának – új felfogását jelentette. E tan irányadó befolyást gyakorolt az alkotmányos állam fejlődésére, és világszerte – máig ható módon – az alkotmányos demokráciák fontos alapelvevé vált.<sup>[18]</sup> Az elmélet lényege, hogy a hatalom megosztása nem véletlen és rendkívüli jelenség az állam életében, hanem az egyéni szabadság védelme érdekében ez az egyetlen lehetséges védekezési mód a zsarnoki hatalommal szemben.<sup>[19]</sup> Montesquieu – az angol alkotmányos berendezkedés eredményét sajátos módon interpretálva – három funkcióterületet különböztetett meg: a törvényhozást, a végrehajtást és a bíraskodást, és ezeket meghatározott szervekhez, illetőleg csoportokhoz utalta.<sup>[20]</sup> Szerinte a három hatalom közül már kettőnek ugyanazon személy vagy testület kezében történő egyesítése a szabadság elvesztését és a zsarnoki hatalom kialakítását jelenti. Döntő jelentősége volt annak is, hogy Montesquieu nemcsak teoretikus modellt gondolt el, hanem ezt korának reális politikai-hatalmi tényezőihez kapcsolta. Mindenekelőtt a túlhaladott monarchiát és a feltörekvő polgárságot akarta kiegyensúlyozni azáltal, hogy számukra az alkotmányos rendszerben – és így az államéletben – meghatározott hatalmi pozíciót ismert el. Montesquieu szerint a hatalom megosztása és tagolása csak a reális politikai hatalom bázisán mehet végbe, ezért az államhatalom funkcionális tagolását úgy vázolta fel, hogy a törvényhozó hatalom egyrészt az arisztokratikus elvet juttatja kifejezésre annyiban, amennyiben az első kamarában az örökletes nemesség képviselése valósul meg, másrészt a demokratikus elvet annyiban, amennyiben a törvényhozó hatalomban a második – népképviselői – kamara is részt vesz.<sup>[21]</sup> A monarchikus elv a végrehajtó hatalomnál érvényesül, amelyik az uralkodó kezében van, aki – a végrehajtó hatalom hordozójaként – a hatalmak kölcsönös fékezése elképzelésének megfelelően vétőjogot kapott a törvényhozásnál. Montesquieu a végrehajtó hatalmon alapvetően a törvények végrehajtására irányuló hatalmat értette,<sup>[22]</sup> és a föderatív hatalmat (a „nemzetközi jog alá tartozó dolgokra vonatkozó végrehajtó hatalmat”) is az uralkodónak mint a végrehajtó hatalom fejének a kezébe helyezte.<sup>[23]</sup> Ezekről teljesen elválasztva képzelte el a bíraskodást: a bírói hatalommal a független bíróságok rendelkeznek, amelyeknek a másik hatalmaktól való „szeparációja” a zsarnokságot akadályozza meg (->**bíróság**). Megjegyzendő, hogy a bírói hatalommal voltak bizonyos nehézségei, mert erre további – eleve adott – reális politikai tényező már nem létezett. Ez talán azzal is megvilágítható, hogy Montesquieu szerint a bírói hatalom bizonyos értelemben nem is hatalom,<sup>[24]</sup> mivel a politikai hatalmi egyensúly rendszerében nem játszik szerepet, csak *ad hoc* jelenik meg, és rendi értelemben nem képvisel sajátos társadalmi erőt. Konceptiójának középpontjába a törvényeket helyezte, amelyek az egyes hatalmi ágak szerepét és kapcsolódását határozzák meg. Ugyanakkor nemcsak a hatalmi ágak elválasztásának szükségességét mondta ki, hanem ezek egymással – ellensúlyokként – való szembeállítását is: a hatalmat csak másik hatalommal lehet korlátozni,<sup>[25]</sup> mert ezáltal biztosítható a polgárok szabadsága. Mindhárom hatalmi ágnak rendelkeznie kell a többiek működését ellenőrző, szükség esetén fékező, de el nem vonható jogosítványokkal.<sup>[26]</sup> Montesquieu tehát a különböző hatalmak közötti viszonyt jogilag szabályozott viszonyként határozta meg, amelynek lényege a kölcsönös ellenőrzés.<sup>[27]</sup> Hatalommegosztási tana a monarchikus abszolutizmusból anélkül mutatott kiutat,<sup>[28]</sup> hogy egyfelől a parlamentáris abszolutizmus extrém formájába esett volna, másfelől a polgárság számára egyidejűleg jogállami kibontakozást is ajánlott (->**jogállamiság**).

**[4]** A „hatalmi triász” gondolata hamarosan az alkotmányjogban is megjelent (->**alkotmányjog**). Elsőként az Amerikai Egyesült Államok 1787. évi szövetségi alkotmányának létrehozásakor jelentett kiindulópontot, ahol következetesen törekedtek arra, hogy a klasszikus triásznak megfelelően három hatalmi ágat válasszanak el funkcionálisan és szervezetiileg egymástól.<sup>[29]</sup> Eszerint egy-egy hatalmi ág

jogköreit közvetlenül és teljesen semmiképpen sem irányíthatja valamelyik másik hatalmi ág, és egyik hatalmi ág sem befolyásolhatja bénítóan sem közvetlenül, sem közvetve a többi hatalmi ág működését.<sup>[30]</sup> Ugyanakkor az is megfogalmazódott, hogy az egyes hatalmi ágaknak olyan mértékben össze is kell kapcsolódnuk, hogy egymás alkotmányos ellenőrzésére képesek legyenek,<sup>[31]</sup> vagyis nem teljesen izolált hatalmi ágakról van szó. Ez szerinte nemcsak a hatalomkoncentrációt akadályozza, hanem a kölcsönös kompromisszumkészséget is növeli. Lényege, hogy a kormányzat három összetevője, vagyis a törvényhozó (kongresszus), a végrehajtó (elnök) és bírói (bíróóságok) hatalom kölcsönösen ellenőrzi és ellensúlyozza egymás tevékenységét. Alapja az a felismerés, hogy a hatalmak bármelyikének jogtalan kiterjesztése vagy az azzal való visszaélés ellen csak a másik – vagy mindkét – „ellensúlyozó” hatalom által lehet eredményesen védekezni, ami az egyes hatalmi ágak funkcionálásában történő kölcsönös közreműködés különböző formáiban testesül meg.<sup>[32]</sup> A „fékek és ellensúlyok” (*checks and balances*) formájában tehát nem annyira a hatalmi ágak teljes különválasztása, hanem inkább egymástól való kölcsönös függése valósult meg.<sup>[33]</sup>

**[5]** A hatalommegosztás követelménye az 1789. évi francia Ember és Polgár Jogainak Nyilatkozata 16. cikkében – amit még a mai francia alkotmány is meghivatkozik – szintén megjelent: „[a]z olyan társadalomnak, amelyben a jogokat nem biztosították intézményesen és amelyben a hatalmi ágakat nem választották szét, nincs alkotmánya.”<sup>[34]</sup> E rendelkezés máig a jogállami alkotmány mellőzhetetlen elemeit fejezi ki. Az 1791. évi első francia alkotmány a hatalommegosztást a montesquieu-i modell szerint valósította meg azáltal, hogy a törvényhozó hatalmat a nép által választott nemzetgyűléshez, a végrehajtást pedig az uralkodóhoz és kormányához utalta, vagyis a parlamenti törvényhozás, a monarchikus végrehajtás és a független bírói hatalom közötti szigorú hatalom-elválasztás koncepcióját vették alapul.<sup>[35]</sup>

**[6]** A montesquieu-i modell továbbfejlesztéseként – az alkotmányos monarchia uralkodójának sajátos helyzetét igazolva – az egyes hatalmi ágak közötti egyensúly fenntartását célzó önálló, „semleges” államfői hatalom gondolata is megjelent. Benjamin Constant (1767–1830) szerint az alkotmányos monarchia az uralkodó (->államfő) személyében megteremti azt a semleges hatalmat, amely a különböző hatalmi ágak közötti összeütközés, akadályozás és „zavaros kereszteződés” esetén „ismét medrűkbe tereli őket”.<sup>[36]</sup> Szerinte ez az erő nem lehet sem a törvényhozó, sem a végrehajtó, sem pedig a bírói hatalom, mert ha valamelyikük ilyen hatáskörrel rendelkezne, akkor ezt arra használná fel, hogy a másik kettőt megsemmisítse. Ezért rajtuk kívülállónak, semlegesnek kell lennie, hogy „működése elkerülhetetlenül érvényesüljön, ahol csak szükséges, és hogy ellenségeség nélkül oltalmazhasson és helyreigazíthasson”.<sup>[37]</sup> Constant – a montesquieu-i „hatalmi triász” továbbfejlesztve – a törvényhozás esetében megkülönböztette a parlament két kamaráját, és ezeket önálló hatalmi tényezőkké minősítette. A végrehajtó hatalmat a miniszterekhez rendelte, a bírói hatalom nála is a bíróságoknál maradt. Az uralkodó (államfő) hatalmát (*pouvoir royal*) ezekhez képest középen, de a többi felett álló, egyszerre legfelső és közvetítő, egyensúlyozó hatalomként jelölte meg.<sup>[38]</sup> Az államfő így ebben a modellben a többi hatalmi ág fölé került, de Constant nem tekintette a végrehajtó hatalom csúcsának. Ha ugyanis a *monarcha* (államfő) a végrehajtó hatalom része és ennek legfőbb megjelenítője, akkor nem állhat a hatalmi ágak felett és az államhatalmi ágak elválasztása szempontjából nem minősülhet semlegesnek.

**[7]** A hatalommegosztás elméletével szinte egyidős a hatalommegosztást tagadó nézetek léte, amelyek „közös eleme, hogy nem a hatalom gyakorlásának funkció szerinti elválasztását, az egyes hatalmi ágak közti munkamegosztást tagadják, hanem a különböző hatalmak mellérendeltségét”.<sup>[39]</sup> E nézetek egyrészt Jean-Jacques Rousseau (1712–1778) felfogására vezethetők vissza, aki szerződéselméletében abból indult ki, hogy „[m]inden személy, valamennyi képességével együtt, az általános akarat legfőbb irányítása alatt egyesül [...]”,<sup>[40]</sup> és az így létrejött társulás, vagyis a nép rendelkezik a főhatalommal.<sup>[41]</sup> Szerinte „a főhatalom nem más, mint az általános akarat gyakorlása, s ennél fogva elidegeníthetetlen; mint kollektív lényt nem képviselheti más, mint önmaga, mert az uralmat át lehet ruházni, de nem az akaratot.”<sup>[42]</sup> Rousseau szerint „a főhatalom egyetlen és egyszerű valami; nem lehet megosztani, hogy meg ne semmisítenék”.<sup>[43]</sup> Különbséget tesz ugyan törvényhozó

és végrehajtó hatalom között, de ez nála nem a hatalom megosztását jelenti.<sup>[44]</sup> Rousseau úgy véli, hogy látszatra „az a legjobb alkotmány, amelyik egyesíti a törvényhozó és végrehajtó hatalmat”, de végül is „nem jó, ha ugyanaz hozza a törvényeket, aki végrehajtja őket, és az sem jó, ha a nép elfordítja figyelmét az általános céloktól és különös dolgokra figyel”.<sup>[45]</sup> A főhatalom csakis a törvények útján cselekszik, a törvények az általános akarat hiteles megnyilatkozásai,<sup>[46]</sup> a végrehajtó hatalmat pedig a főhatalom hozza létre törvény útján.<sup>[47]</sup> Következésképpen a végrehajtó hatalom letéteményesei nem urai, hanem tisztségviselői a népnek, és a nép tetszése szerint beiktathatja vagy felmentheti őket.<sup>[48]</sup> Így a két hatalom nem egymás ellensúlyát jelenti, hanem a főhatalom oszthatlansága mellett a végrehajtó hatalom pusztán a törvények szerint igazgatja az államot.<sup>[49]</sup>

**[8]** A hatalom megosztását – más elvi alapokon állva – Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770–1831) is tagadta, mert felfogása szerint a hatalmak megosztásának elvében „benne rejlik részint az a hamis meghatározás, hogy ezek a hatalmak teljesen önállóak egymással szemben, részint az az egyoldalúság, hogy egymáshoz való viszonyukat valami negatívnak, kölcsönös korlátozásnak tekinti”.<sup>[50]</sup> A végrehajtó és a törvényhozó hatalom önállóságával „közvetlenül tételezve van az állam szétrombolása, vagy, amennyiben az állam lényegileg fenntartja magát, a harc, hogy az egyik hatalom maga alá gyűrje a másikat, ezáltal létrehozza az egységet, bármilyen jellegű is egyébként, s így egyedül megmentse a lényegest, az állam fennmaradását”.<sup>[51]</sup> Szerinte az állam hatalmait természetesen meg kell különböztetni, de „mindegyiknek önmagában egészét kell alkotnia és a többi mozzanatot magában kell tartalmaznia”.<sup>[52]</sup> Hegel a hatalommegosztást tehát az államhatalom egységét kizáró vagy legalábbis veszélyeztető megoldásnak tekintette.

**[9]** A XIX. század alkotmányos monarchiáinak alkotmányjoga a montesquieu-i hatalommegosztási modellt csak modifikáltan és korlátozottan alkalmazta. A végrehajtó hatalom az uralkodónál (*monarchánál*) és kormányánál volt, a törvényhozó hatalom azonban az uralkodót és a népképviselőt együttesen illette meg.<sup>[53]</sup> Ráadásul ehhez még legtöbbször második kamaraként – a népképviselő mint első kamara mellett – a nemesség és egyéb kiemelkedő személyiségek képviselője járult. A népképviselő eszerint egyedül nem tudott törvényhozóként tevékenykedni, de közreműködési jogai alapján mégis irányadó módon gyakorolt hatást a törvényhozásra. Mindenesetre a lényeges az, hogy az alkotmányos monarchia alkotmányjogi rendszere szintén az akkori politikai hatalmi tényezőkhöz, nevezetesen az uralkodóhoz, valamint a néphez – és adott esetben a nemességhez – kapcsolódott. Ebből is látható, hogy az állami gyakorlatban – a mindenkorai politikai-társadalmi viszonyoknak megfelelően – eltérő módon valósították meg a hatalommegosztást, amelynél a különböző politikai erők képviselőinek, reprezentációjának szempontjai is szerepet játszottak.<sup>[54]</sup> A XIX. század végének és a XX. század elejének állam- és alkotmányfejlődése egyre inkább az államhatalmi ágak közötti egyensúly sajátos átalakulását mutatta. Az állam szerepének megváltozásával összefüggésben a végrehajtó hatalom fokozatosan erősödött,<sup>[55]</sup> ami a századfordulótól kezdődően kiváltotta a bírói hatalom felértékelődését, és ezáltal bizonyos differenciálódást is. Ez legfőképpen a közigazgatási döntések bírói felülvizsgálatában (közigazgatási bírászkodás), valamint a parlament és a végrehajtó hatalom által alkotott jogszabályok alkotmányosságának elbírálásában (alkotmánybírászkodás) öltött testet.<sup>[56]</sup> E tendenciák azt jelezték, hogy az elválasztott hatalmi ágak közötti egyensúly megbomlott, adott hatalmi ág erősödése volt megfigyelhető más hatalmi ágakhoz képest. Ezért a hatalmi ágak elválasztása helyett a hatalommegosztás olyan kiegyensúlyozása került előtérbe, amely az államhatalom különböző szervek közötti funkcionális tagolását valósítja meg, és a hangsúlyt nem pusztán az egyes hatalmi ágak elkülönülésére, hanem a hatalomgyakorló szervek kölcsönös együttműködésére, ellenőrzésére és korlátozására helyezni, így a hatalommegosztás rendszerét a megváltozott viszonyoknak megfelelően kellett átalakítani.

**[10]** Az alkotmányos monarchiák bukásával a nép és az uralkodó dualizmusára alapozott két hatalmi tényező egyike kiesett. Az az elv vált általánossá, amely szerint az államhatalom kizárólag a néptől származik, ezért mindkét – a törvényhozó és a végrehajtó – hatalomnak demokratikus legitimitásra van szüksége alapulnia, vagyis közvetlen vagy közvetett módon visszavezethetőnek kell lennie a népre.

Ebből adódott a kérdés, hogy vajon ilyen előfeltételek esetén a valódi, a konkrétan fennálló politikai realitásokhoz kapcsolódó hatalommegosztás még lehetséges-e. Erre alapvetően két válasz született: az ún. szocialista államok megoldása,<sup>[57]</sup> illetőleg a demokratikus államok által kialakított modell. A szocialista államok a hatalommegosztást – mint a polgári jogállam egyik elemét – elutasították. Alkotmányaikban a – közvetlenül a nép által „választott” – parlamentet a legfelső népképviselői és államhatalmi szervvé, az államtanácsot<sup>[58]</sup> – mint a parlamentet helyettesítő testületet és kollektív államfőt –, valamint a minisztertanácsot (a kormányt) valójában a parlament szervévé nyilvánították, aminek következtében a hatalommegosztás helyett az államhatalom egységéről beszéltek. Ez azt eredményezte, hogy a hatalommegosztást az ideológiában és az alkotmány formai rendelkezései szerint a parlamenti abszolútizmus elvével cserélték fel.<sup>[59]</sup> E koncepció demokráciaelméletileg talán konzekvensnek volna tekinthető, de mellőzte a realitást, mert az emberi méltóság, a polgárok szabadsága és az igazságszolgáltatás függetlensége általában nem vagy csak korlátozottan érvényesült. A demokratikus államok – ezzel szemben – a hatalommegosztás elvét a ->demokrácia elvével kísérelték meg összekapcsolni. Ennek során különböző megoldásokat alkalmaztak, ami alapvetően a kormányzati rendszer sajátosságának megfelelően került megfogalmazásra. A demokratikus államoknak azonban további kihívásokkal is szembe kellett néznie. A gazdasági, társadalmi és politikai változások következtében új hatalmi központok jöttek létre, amelyek a hatalommegosztás alkotmányi szabályozás szerinti megoldásait részben meghaladta és átrendezte. Ezért a XX. században

a szeparációs tant a pluralizmus elmélete egészítette ki, illetőleg váltotta fel. Ez azt jelentette, hogy a „megosztást” részben az államon belül is a hatalmak megosztásaként gondolták el, részben az állami és a társadalmi hatalmak viszonyára is kiterjesztően értelmezték.<sup>[60]</sup>

[11] A hatalommegosztási tan történeti fejlődésének fenti vázlatos ismertetéséből is kiderül, hogy államfilozófiai értelemben korszakokon átívelő jelenségről van szó, amelynek alapvető célja – mint a hatalom elválasztása, mérséklése, kontrollja és korlátozása az egyén szabadságának biztosítása érdekében – független a mindenkori alkotmányoktól. A hatalommegosztás tényleges megvalósításának mértéke azonban mindig a konkrét alkotmányokban nyer sajátos normatív kialakítást,<sup>[61]</sup> mert az egyes államokban az államhatalom konstituálása a saját alkotmányukban rögzített döntésektől függ.<sup>[62]</sup> Ez a probléma Montesquieu óta a kormányzati rendszer kialakításáról folyó viták központi kérdése volt, de az egyes megoldások meghatározott történelmi szituációban keletkeztek, és az akkori reális politikai erőket és ezek hatását figyelembe véve születtek meg. Ez a tény kizárja a különböző történeti-elméleti elképzelések egyszerű átvitelét a mai korra, mivel más hatalomkorlátozó elemekre volt szükség akkor, és más hatalomfékező megoldások alkalmazhatók ma, amikor a hatalmi tényezők mind számban, mind hatásfokban jelentősen megnövekedtek.<sup>[63]</sup> A hatalommegosztási elv megvalósítása ma sem választható el a konkrét történelmi, társadalmi és politikai feltételektől.<sup>[64]</sup>

## 2. A hatalommegosztás alkotmányjogi fogalma, célja és szabályozása

[12] A hatalommegosztás a demokratikus alkotmányos államban alkotmányjogi értelemben valójában nem az államhatalom megosztását jelenti, hanem csak az államhatalom gyakorlásának a megosztását.<sup>[65]</sup> E rendszerekben ugyanis a nép szuverén alkotmányozó hatalma hozza létre azt az alkotmányt, amely az államhatalmat konstituálja, így ettől kezdődően az alkotmány áll minden más hatalom felett. Az alkotmányos államban az államhatalom a politikai uralom jogilag rendezett formájaként csak az alkotmány által jogilag konstituált, racionalizált és szervezett hatalom lehet, vagyis az alkotmány alapozza meg, alakítja ki és korlátozza az államhatalmat, amelyet konkrétan nevesített szervek által gyakorolt feladat- és hatáskörök meghatározásával végez el.<sup>[66]</sup> Ennek következtében az államhatalom legális – jogilag szervezett – politikai hatalommá válik.<sup>[67]</sup> A

demokráciákban a hatalom egyetlen legitim forrása és hordozója mindig a nép, amely következképpen csak a hatalom gyakorlását ruházza át az alkotmányos képviseleti szervekre (->demokrácia).<sup>[68]</sup> Az államhatalom egységes, mert a nép uralmában gyökerezik, kiindulópontja a nép, de gyakorlása szükségszerűen megosztott, mivel e hatalom megjelenési formái különbözőek, ami döntően az állami célokra és feladatokra vezethető vissza. A társadalmi együttélés belső rendjének és egységének fenntartása, a közösségi lét belső békéjének, biztonságának, stabilitásának, tartósságának és integrációjának garantálása, valamint külső védelmének ellátása ugyanis meghatározott állami célok követését és sajátos állami feladatok elvégzését feltételezi. Ezek sikeres teljesítése érdekében az államnak meg kell határozni az együttélés rendjének szabályait és garantálnia kell a betartásukat: jogi rendet és jogi békét szükséges létrehozni és fenntartani, a konfliktusokat a jogi szabályozás alapján kell elrendezni és eldönteni, a jogot óvni és érvényesíteni kell. Mindez az államhatalom létét és hatékony érvényesítését teszi szükségessé.<sup>[69]</sup> Az államhatalom ezért az állam nélkülözhetetlen fogalmi ismérve, mellőzhetetlen megkülönböztető jegye: ez az állam olyan absztrakt-generális képessége, amely biztosítja számára, hogy a céljai eléréséhez és feladatai hatékony megvalósításához a szükséges és megfelelő eszközöket meghatározza, alkalmazza, és rendelkezései követését sajátos megoldásokkal kikényszerítse. Az állam a politikai uralom szervezeteként a szervein, az intézményein és az ezeket megjelenítő személyeken keresztül cselekszik, ezek az állam akaratát a saját, korlátozott feladat- és hatásköreik keretében juttatják kifejezésre. Az államhatalom gyakorlásának megosztása ezért jogilag elsőként az állami szervek hatásköreinek felosztásban konkretizálódik, de ez önmagában még nem jelenti a hatalom megosztását. A különböző hatalmak konstituálásának alapja az a tevékenység, illetve funkció, amelyet az államnak szokásosan és szükségszerűen el kell látnia. Mivel az államakaratot különböző funkciók gyakorlásánál eltérő szervek formálják és juttatják kifejezésre, ezért ezeknek az egymáshoz való viszonyát is szükséges rendszerbe foglalni. A legfontosabb állami szervek leglényegesebb feladat- és hatásköreit (->hatáskör), továbbá egymáshoz való viszonyukat az alkotmány konstituálja. Az alkotmány az állami szervek hatásköreinek rögzítésével jogilag megragadhatóvá és áttekinthetővé teszi az államhatalom gyakorlását, amely így a hatalmi visszaélések megakadályozását és az egyének szabadságának védelmét is szolgálja. A különböző államhatalmak konstituálása és meghatározott szervekhez való hozzárendelése következtében alakul ki a differenciált, de egységes együttműködésre felépített államszervezet, amely az államot cselekvőképessé teszi.<sup>[70]</sup>

**[13]** A hatalommegosztás alkotmányjogi értelemben az államhatalom funkcióinak egymástól való elválasztását, különböző és önálló állami szervekre és megjelenítő tisztségviselőikre történő szétosztását, az ezek közötti kölcsönös ellenőrzést és egyensúlyban tartást jelenti a hatalommal való visszaélés elkerülése érdekében. E meghatározást részletezve az alábbi sajátosságok állapíthatók meg.

**[14]** A hatalommegosztás elsőként megköveteli az állami funkciók megosztását (elválasztását). Ez azt jelenti, hogy az állami célok megvalósítása érdekében a legkülönbözőbb feladatokat kell ellátni, amelyek jellegzetes tevékenységként (szabályozó, irányító, döntő, szervező, végrehajtó, ellenőrző, ítélkező stb. formában) történnek. E tevékenységek tartalmi kritériumok szerint megállapított fő irányait funkcióként lehet meghatározni. A rendkívül szerteágazó állami tevékenység nagyszámú megjelenési formája a fő irányait tekintve sorolhatók az államhatalom megosztásának alapját képező funkcionális elkülönítéshez és meghatározott alapfunkciók megállapításához. A törvényhozás, a végrehajtás és a bírászkodás az állami tevékenység három alapfunkcióját különbözteti meg és választja el egymástól. Ezek minden állam centrális funkciói, amelyek tárgyak szerint állami alapfunkciókként differenciálhatók. Ez a megkülönböztetés ugyanakkor nem kizárólagos jellegű: az alkotmányos funkcióknak nem lezárt körülhatárolása, mert a rendkívül szerteágazó feladatok szakszerű teljesítése nem engedi meg a merev határmegvonást.<sup>[71]</sup> Az állam az alapfunkciók mellett sok más funkciót is gyakorol, de a törvényhozás, a végrehajtás és a bírászkodás az állami tevékenység kortól és szituációtól független alapkategóriáinak bizonyult, amelyek adott állam szervezetrendszerének dinamikáját is meghatározták, ezáltal a hatalommegosztás elve ebben az

értelemben az államszervezet funkcionális alapelveinek is tekinthető.

**[15]** A hatalommegosztás következő eleme az egyes elválasztott állami funkcióknak különböző, specifikusan e tevékenység ellátására intézményesített állami szervhez – mint funkcióhordozóhoz – való hozzárendelése (szervi vagy intézményi megosztás). A funkcióelválasztás szervezeti értelemben abban jelölhető meg, hogy a mindenkorai szerv vagy szervcsoport az adott funkciót alapvetően önállóan intézze úgy, hogy a funkció lényegi területe felett más szerv ne rendelkezessen. Az állami szerveknek az alkotmány által számukra meghatározott funkciókat kell gyakorolniuk, mégpedig az alaptörvény által megállapított, mindig korlátozott, de tartós, világos, pontos és kötelező feladat- és hatásköri szabályok szerint.<sup>[72]</sup> Ezt úgy érik el, hogy az általuk intézendő funkciók keretében minden sajátos szervnek meghatározott és korlátozott feladatterületet jelölnek ki, és ehhez hatásköröket állapítanak meg.<sup>[73]</sup> A szerveknek egymástól függetlennek kell lenniük, és a saját funkcióikat úgy szükséges teljesíteniük, hogy ebben más szervek aránytalan módon ne korlátozzák.<sup>[74]</sup> Az egyes szerveknek a funkciók ellátására alkalmasnak kell lenniük. Az állam felépítésének tagolt, áttekinthető és a felelősség szerinti rendezettségébe ugyanis megköveteli, hogy adott funkciónak valamely szervhez rendelésénél az egymásnak való megfelelés érvényesüljön: az egyes funkciókat olyan állami szervek lássák el, amelyek a belső struktúrájuk, tevékenységi módjuk, döntési folyamatuk és eljárási sajátosságuk szerint az ellátandó funkció szempontjából legitimáltak és felkészültek a hatékony feladatellátásra. Így a hatalommegosztás az állami feladatok munkamegosztásos és egyúttal hatékony teljesítését is szolgálja. Az állami szervek hatékony funkcióellátása a feladat- és hatáskörök pontos kiosztásával, valamint a szilárd, világos és kötelező anyagi és eljárási szabályok megállapításával és betartásával biztosíthatók. Az államnak a funkciói gyakorlásában felismerhetővé kell válnia.<sup>[75]</sup> Fontos garanciális elem, hogy e hatáskör kijelölése a normatív alkotmányban történjen, mert ez biztosíthatja, hogy ha valamelyik állami szerv alaptörvényben rögzített feladat- és hatáskörének gyakorlását megsértik, akkor ez – alkotmányellenesség miatt – az alkotmányvédő szervnél orvosolható legyen. A hatalommegosztás elve az intézményi elválasztás következtében az állam felépítésének legfontosabb szervezeti alapelve.

**[16]** A hatalommegosztás szükségszerűen személyi elválasztást is jelent (perszonális megosztás), amelyről az összeférhetlenségi szabályoknak kell gondoskodniuk. Eszerint alapvetően nem engedhető meg, hogy ugyanazok a személyek egyidejűleg különböző állami szervekben töltsenek be tisztségeket, és ennek következtében gyakorolják e szervek feladat- és hatásköreit. Az inkompatibilitásnak az egyes szervekben biztosítani kell a tisztségviselők függetlenségét, és nem vezethet érdekösszeütközéshez. Az összeférhetlenség egyes tisztségeknél (például a bírák esetében) rendkívül szigorú, kényszerítő parancsnak minősül annak érdekében, hogy a meg nem engedett befolyást kizárja, továbbá a tisztség független és csorbítatlan gyakorlását szolgálja. A hatalommegosztás szempontjából jelentősége van annak is, hogy a perszonális megosztásnál az egyes tisztségek betöltésére milyen szabályokat állapítanak meg, milyen feltételeket és követelményeket támasztanak a tisztségviselőkkel szemben.

**[17]** A hatalommegosztás megköveteli a különböző funkciók és hordozók együttműködését, ezáltal fékezését (összekapcsolását) is, amelyet a funkcionális, szervezeti és személyi jellegű kölcsönös, egymásba illeszkedő és fékező hatásgyakorlások, befolyásolások és függőségek jogi szabályozásával, valamint szervezeti technikákkal érnek el. Ez az állami szervek kooperatív és kényszerű együttműködésben, kölcsönös egymásrautaltságban, különböző kezdeményezéseiben, egymás tevékenységének ellenőrzésében vagy akár korlátozott akadályozásában nyilvánulhat meg. Az állami szervek együttműködésének szabályozott rendje tehát kölcsönös kiegyensúlyozásukat és ellenőrzésüket is célozza. Az egyes állami szervek közötti feladat- és hatáskörök megosztása során a hatalomkorlátozó elemeket úgy kell megállapítani, hogy az adott szerv jogilag szabályozott eljárásának betartása az állami önkény veszélyét feltétlenül csökkentse. Az államhatalom megosztásának szándéka ugyanis nem önmagáért történik, hanem az állami funkcióknak a hatáskörök általi fékezése és kontrollja érdekében. A hatalmat gyakorló állami szervek összekapcsolódásánál ezért arról van szó, hogy az egyes szerveket különböző módon olyan

összefüggésrendszerbe hozzák egymással, amely a hatalomfékezés és hatalomkiegyensúlyozás rendszerét teremti meg. Így a hatalommegosztás nem az egyes funkciók és az ezeket gyakorló szervek kényszerűen merev elválasztását jelenti, mert ezt ilyen értelemben nem is lehet megvalósítani. Adott funkció meghatározott szervhez rendelése ugyanis nem eredményezi azt, hogy a funkciógyakorlásban más szerv nem működhessen közre, mivel ez magának a funkcióellátásnak a racionalitását és hatékonyságát kérdőjelezné meg és a kölcsönös kontrollt sem tenné lehetővé. Azt azonban mindenképpen jelenti, hogy az adott funkció gyakorlásánál a lényeges döntést az a szerv hozza meg, amelyik erre a hatásköri szabály szerint felhatalmazást kapott, mert minden szerv számára a saját funkciója ellátásánál a lényegi területén az alakítási lehetőséget garantálni kell. A döntő tehát az, hogy a különböző szervek az együttműködés során nem „törhetnek be” a másik szerv hatáskörének területére, vagy ha ez a gyakorlatban mégis bekövetkezik, megfelelő jogorvoslati eszköz álljon rendelkezésre. A hatalommegosztás következképpen nem az egyes funkciók és szervek abszolút elválasztása, hanem ezek kölcsönös fékezése és mérséklése annak érdekében, hogy az állam hatalmát kontrollálják és korlátozzák.<sup>[76]</sup>

**[18]** Végül a funkciók és hordozók összekapcsolásából eredő kiegyensúlyozás és kontroll révén a hatalommegosztás alapvető rendeltetését teremti meg: megakadályozza az államhatalom koncentrációját, a kizárólagos – monopolisztikus – hatalom kialakulását, és biztosítja – a hatalmi koncentráció veszélyére tekintettel – az államhatalom ellenőrizhetőségét, valamint a hatalommal való visszaéléssel szemben az egyének szabadságának védelmét. Minden hatalomra jellemző, hogy folyamatosan terjeszkedik, ha nem tartják megfelelő korlátok között. A hatalom visszaélései által előzhetők meg, hogy a kooperációs kényszerek és kontrollmechanizmusok a szervek hatáskörének terjedelmét fékezik.<sup>[77]</sup> A szervezeteknek olyan módon kell egyensúlyban lenniük, hogy egyik szerv se kapjon túlsúlyt a más szervekhez való viszonyában.<sup>[78]</sup> Nem a különböző funkciókat gyakorló állami szervezeteknek az egymástól való teljes elkülönítéséről és az államhatalom teljesítményét és hatékonyságát akadályozó szétforgácsolásáról van azonban szó, mert az államhatalomnak – hatékonysága érdekében – egységesnek kell lennie, de a teljes államhatalmat kizárólagosan nem gyakorolhatja egyetlen állami szerv sem, a hatalom nem koncentrálódhat egyetlen szerv vagy személy kezében sem. Az államhatalom egységes jellegét a különböző állami szervek együttműködésének – vagyis rendszeres és kölcsönös támogatáson alapuló kapcsolatának – kell garantálnia, amelyben az egyes szervek a többivel közösen, azokkal összhangban és őket támogatva gyakorolják jogukat, teljesítik kötelezettségeiket, járnak el vagy tevékenykednek. Az államhatalom egységét tehát az egyes állami szervek együttműködésének kell biztosítani – nem pedig egyetlen szerv kizárólagos hatalmának –, mert csak ez akadályozhatja meg a hatalommal való visszaélést és az önkényes hatalomgyakorlást.

**[19]** A fentiek alapján a hatalommegosztásnak hármas célja határozható meg.<sup>[79]</sup> Az első a jogállami cél (-> jogállamiság), vagyis az állami feladatoknak és hatásköröknek – ezzel az államhatalom gyakorlásának – különböző szervekre történő felosztása, ami a polgár szabadságának és biztonságának érdekében az államhatalom koncentrációját és a hatalmi visszaélés veszélyét akadályozza meg vagy legalábbis redukálja. Másrészt a hatalommegosztásnak demokratikus célja is van, mert a népképviselőben a választások útján a különböző politikai áramlatok és csoportok reprezentációját teszi lehetővé, és ezeknek részvételt biztosít az állami akaratképzésben. Az állami szervek alkotmányjogilag szabályozott összjátékával összekapcsolja a társadalomban létező pluralista politikai erőket, tehát a reprezentációt az integrációval egészíti ki.<sup>[80]</sup> Végül a hatalommegosztás az állami feladatok munkamegosztásos és hatékony teljesítését szolgálja, mégpedig a szakmailag és hatáskörileg megfelelő módon kialakított állami szerveken keresztül. A hatalommegosztás három célja – a jogállami hatalomkorlátozás, a demokratikus reprezentáció, és a racionális feladatteljesítés – azonban csak vezető elvek, amelyek megvalósítása a mindenkori adottságoktól és az ehhez kapcsolódó jogi szabályozástól függ.

**[20]** A hatalommegosztás konkrét normatív rendszere a mindenkori alkotmányi szabályozás következtében alakul ki, mivel az alkotmányok a hatalommegosztás rendszerének jellegzetes, önálló

koncepcióját alkotják meg, aminek következtében az egyes államok hatalommegosztási rendszere eltérő jellegzetességeket mutat.<sup>[81]</sup> A hatalommegosztást a demokratikus alkotmányok akkor is tartalmazzák, ha ezt alkotmányi alapelvként kifejezetten ugyan nem említik, de az állam felépítésénél, az állami szervek hatásköreinek kialakításánál implicit módon figyelembe veszik és érvényesítik. Így a hatalommegosztás elvének az alkotmányban történő szabályozása az államhatalom konstituálásának, racionalizálásának, stabilizálásának és korlátozásának eszköze is egyben. A hatalommegosztás rendszere felöleli az összes állami funkció gyakorlását végző valamennyi államhatalmat gyakorló szervet. E rendszernek azonban vannak önálló, államhatalmi ágként elkülöníthető, és nem önálló, nem elkülönült államhatalmi ágat jelentő összetevői.

**[21]** Az államhatalmi ág sajátos tevékenységet, „klasszikus” – törvényhozó, végrehajtó és bíraskodó – funkciót ellátó szerveket és szervcsoportot ölel fel, és az államhatalom lényeges, meghatározó szeletét átfogó módon gyakorolja. Mivel a hatalmi ág is funkció-vonatkozott, ezért az egyes hatalmi ágak kialakításának feltétele szintén a funkcionális, a szervezeti és a személyi értelemben vett elhatárolás, vagyis meghatározott hatáskörök homogén csoportjának bizonyos szervekhez vagy szervcsoportokhoz való hozzárendelése.<sup>[82]</sup> A hatalmi ág esetében azonban a hatáskörök homogén csoportjának önállóan, továbbá kiemelkedő és meghatározó hatáskiváltásra alkalmasnak kell lennie, vagyis olyannak, amelyek az állam alapvető, illetve legjelentősebb funkcióinak ellátását és gyakorlását teszik lehetővé. Hatalmi ág – éppen az állami alapfunkcióból adódóan – az alkotmányos demokráciákban csak az alkotmányban nevesített állami szerv lehet: így a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalom, az e hatalmakat gyakorló konkrét állami szervek és az e szerveket megjelenítő, e szervekben tisztségeket betöltő személyek különböztethetők meg.<sup>[83]</sup> A törvényhozó hatalom a demokratikusan legitimált parlament által generális-absztrakt – ezáltal mindenkire azonos módon érvényes – előírások kibocsátását jelenti meghatározott életviszonyok szabályozása érdekében. A törvény biztosítja az állami cselekvés kiszámíthatóságát és megbízhatóságát. A végrehajtó hatalom általában a kormányt és a közigazgatást átfogó terület (->kormány), az állami tevékenység operatív, közvetlen alakítása, amelynek egyik legfontosabb része a törvények végrehajtása. A bírói hatalom a jog kizárólagos módszere és mércéje szerint gyakorolt eljárás, amelynek során a – jogfelfogás ellentétességéből születő – egyedi vitás jogesetek kötelező érvényű, a végrehajthatóságot is biztosító eldöntése történik meg. E hatalmi ágak az alkotmányhoz kötöttek, a végrehajtó és a bírói hatalom emellett a törvényekhez is kötve van.

**[22]** A hatalommegosztás rendszerében a nem önálló hatalmi ágat jelentő összetevők közé azok az állami szervek sorolhatók, amelyek ugyan saját – akár az alkotmányban biztosított – hatáskörrel rendelkeznek, de nem az állam alapvető funkcióit – a törvényhozó, a végrehajtó és a bíraskodó funkciót – valósítják meg. E szervek vagy csak meghatározott konkrét feladatot végeznek, vagy az egyes alapfunkcióhoz kapcsolódva, azt kiegészítve – kezdeményezve, kontrollálva, fékezve vagy kiegyensúlyozóan – látják el tevékenységüket, de csak az ezekhez kapcsolt néhány hatáskörhöz kötöttek. Hatáskiváltásuk korlátozott, nem jelenti az államhatalom lényeges szeletét, de a hatalommegosztás rendszerében fontos részfunkciókat teljesítenek, amivel érdemben járulnak hozzá a hatalommegosztás érvényesüléséhez, és így a hatalommegosztás rendszerének fontos alkotóelemei.<sup>[84]</sup>

**[23]** A mindenkori alkotmányi szabályozás a hatalommegosztás explicit vagy implicit elvét más alkotmányi alapelvekkel is kombinálhatja és összekapcsolhatja, így a hatalommegosztás konkrét érvényesülését módosíthatja vagy sajátos vonásokkal ruházhatja fel. Ennek következtében a hatalommegosztás, az államhatalmi ágak elválasztása különböző formában valósulhat meg, mégpedig az adott alkotmányos berendezkedés sajátosságaihoz igazodva.<sup>[85]</sup> Ezek lényege nem a montesquieu-i modell következetes megvalósítása – ami a megváltozott politikai realitások miatt nem is lehetséges –, hanem az, hogy tegyék lehetővé egyrészt a hatalomkoncentráció megakadályozását, másrészt az államhatalom hatékony gyakorlása érdekében a hatalmi ágak és a hatalmat gyakorló egyes állami szervek egyensúlyát. Ezért az államhatalom gyakorlását végző szervek – mint az intézményes hatalommegosztás megjelenítői – között ma egyre inkább a funkciók módosulása, az egyes szervek

együtműködésének és összekapcsolódásának növekedése figyelhető meg, ezért a hatalommegosztás elvének érvényesülését erre tekintettel kell megvalósítani. A hatalmi ágak és a hatalmat gyakorló szervek közötti viszonyt – együtműködésüket, egyensúlyban tartásukat, egymást kölcsönösen ellenőrző és fékező szerepüket – ugyanakkor továbbra is az alkotmánynak kell szabályoznia,<sup>[86]</sup> mert ez jelenthet garanciát arra, hogy az alaptörvényben kialakított hatalommegosztási rendszert ne lehessen egyszerűen átrendezni és hatalomkoncentrációt törvényesen létrehozni.

**[24]** A hatalommegosztásnak és az államhatalmi ágak elválasztásának tényleges kialakítása – mint a hatalommegosztás horizontális (ugyanazon az állami szinten belüli különböző funkciók közötti) dimenziója – az adott állam kormányzati rendszerének sajátosságai szerint is jelentős eltéréseket mutathat. A különböző megoldások – vázlatosan – az alábbiakban foglalhatók össze.<sup>[87]</sup>

**[25]** A parlamentáris kormányzati rendszerben a nép a parlamentet választja meg (->parlament), a közvetlenül legitimált népképviselői szerv pedig jogosult a választást követően a kormányfőt vagy az egész kormányt megbízni vagy megbízatását megszüntetni. Ennek következtében a kormány – mint végrehajtó hatalom – a parlamenti többségnek felelős, léte a parlamenti többség bizalmától függ. Így a kormány és a parlamenti többség között szoros pártpolitikai kötelék áll fenn, aminek következtében a parlament – mint törvényhozó hatalom – és a kormány – mint végrehajtó hatalom – közötti hatalommegosztás pártpolitikailag átrétegződik és relativizálódik.<sup>[88]</sup> A többség és a kormány közötti köteléket az is erősítheti, hogy egyes államokban a kormánytag egyben a parlament tagja is lehet, tehát az inkompatibilitás ebben az esetben nem érvényesül. A parlamenti képviselő státusza a miniszterelnök vagy a miniszter tisztségével azonban azért nem összeegyeztethetetlen, mert a parlament és a kormány azonos politikai irányú tevékenységet végez, ami feltételezi tagjaik egyező politikai elkötelezettségét. E kompatibilitás megfelel a parlamentáris kormányzati rendszer logikájának, mert e rendszert a kormány és a parlamenti többség személyi és célszerűségi egymásba illeszkedése jellemzi.<sup>[89]</sup> A hatalom kiegyensúlyozása szempontjából ez a megoldás azonban csak akkor nem káros, ha más kontrolltényezők ezt a különböző tisztségekben való funkció-egybeesést enyhíteni tudják. Ezért van rendkívül nagy jelentősége, hogy a többségi elv érvényesülése hogyan kapcsolódik össze a kisebbség (ellenzék) kontrolljogainak garantálásával, védelmével és hathatós érvényesíthetőségével. Ennek következtében a hatalommegosztás valójában úgy néz ki, hogy egyik oldalon a parlamenti többség és a kormány, a másik oldalon pedig az ellenzék áll, amely elsősorban ellenőrzési és kritikai funkcióit gyakorolva, valamint a nyilvánosságon keresztül a választókat befolyásolva kísérel meg a kormányzati hatalmat ellensúlyozni és fékezni. A kormány ugyanakkor – amíg megbízatása tart, vagyis hivatalban van – saját önálló feladat- és hatáskörrel rendelkezik, mégpedig a parlamenttel szemben is. Ez azt eredményezi, hogy a kormány nem a parlament egyik szerve vagy bizottsága, hanem önálló szerv. A parlamentnek és a kormánynak azonban a hatalmak összekapcsolása és kényszerű együtműködése következtében számos olyan közreműködési és befolyásolási lehetősége van a másik területére, amely kölcsönösen ellenőrzi, ellensúlyozza, érdemben korlátozza a tevékenységüket. A parlament részéről ilyenek tekinthető a kormányfő megbízásában vagy a kormány megalakulásában való részvétel és a kormány leválthatósága, a kormány és a közigazgatás tevékenységének kontrollja, a nemzetközi szerződések megerősítése, a költségvetés elfogadása és adott esetben a kormány politikai felelősségre vonása. A kormány közreműködési jogai és befolyásolási lehetőségei a törvényhozó hatalom területén a törvénykezdeményezés, a költségvetés előkészítése és benyújtása, a rendeletalkotás joga. A bíróságok a törvények és a közigazgatási intézkedések felülvizsgálatán keresztül a törvényhozás és a végrehajtás területére szintén hatást gyakorolnak (->bíróság). Ezzel szemben a törvényhozó és végrehajtó szervek számára az igazságszolgáltatás függetlensége sérthetetlen. Ezek nem befolyásolhatják az igazságszolgáltatást, és nem vehetik át az igazságszolgáltatási feladatokat. A bíróságok által végzett igazságszolgáltatás azonban törvényhez kötött, ami azt jelenti, hogy a parlament törvénymódosítást hajt végre, akkor ez a bíróságokat is köti. A parlamentáris demokráciákban a három klasszikus hatalmi ág mellett a hatalommegosztás rendszerében más szervek is hatalmi tényezőként működnek közre, részben az egyes alapfunkciókhoz kapcsolódóan, részben más állami funkciók gyakorlásával. Ezek

közül megemlítendő az ->államfő, aki elsősorban reprezentatív funkciót tölt be. Az egyes államhatalmi ágak összhangja, rendeltetésszerű működése esetén általában passzív, és csak a törvényhozó, illetőleg a végrehajtó hatalom diszharmóniája, funkciózavara esetén válik aktívvá. Ilyenkor feladata az összhang helyreállítása, ennek érdekében gyakorolja az alkotmányban biztosított – addig általában tartalék – jogosítványait, de nem válik lényeges elemévé sem a törvényhozásnak, sem a végrehajtásnak: nem vesz részt ezek tevékenységében, ezért a törvényhozó vagy a végrehajtó hatalomhoz kapcsolódó jogosítványai általában korlátozottak, túlnyomó részben csak kiegészítő és kontrolláló jellegűek. Ott, ahol működik elkülönült alkotmánybíraskodást végző szerv, az alkotmányjogi határok átlépését – általában indítvány alapján eljárva – kötelező jelleggel állapítja meg, és ezzel mind a parlament, mind a kormány hatalmi visszaéléseivel szemben felléphet.

**[26]** A prezidenciális (elnöki) rendszerben mind a parlamentet, mind az elnököt – aki egyben államfő és kormányfő is – közvetlenül a nép választja és legitimálja, így e két szerv – feladat- és hatáskörét tekintve – jogilag önállóan áll egymás mellett.<sup>[90]</sup> A parlament a törvényhozó, az elnök a végrehajtó hatalom letéteményese. A két hatalmi ág független egymástól: az elnök politikai értelemben nem felelős a parlamentnek, és bizalmi viszony sincs közöttük, ezért a törvényhozás nem is vonhatja meg a bizalmat az elnöktől, vagyis politikai okokból nem menesztheti. A parlamentáris rendszerek szerinti kormány nem létezik, az elnök által kinevezett „miniszterek” kizárólag az elnöknek felelősek és általa mozdíthatók el. A hatalmi ágak azonban együttműködésre kötelezettek, és kölcsönösen ellenőrzik, illetőleg kiegészítik egymást: az elnöknek szuszpenzív – felfüggesztő – vétőjoga van a parlament döntéseivel szemben, továbbá a törvényhozó és a végrehajtó hatalom aktusainak bírói felülvizsgálata érvényesül. Az elnök nevezi ki – többek között – a Legfelső Bíróság bírait, de az elnök kinevezései általában a második kamara (Szenátus) jóváhagyásával történnek.

**[27]** A vegyes – vagy másképpen félelnöki (szemi-prezidenciális) – kormányzati rendszerben a nép választja mind a parlamentet, mind az államfőt, és minkettől önálló feladat- és hatáskörökkel rendelkezik. A két szerv között áll a kormányfő (miniszterelnök), akit ugyan az államfő nevez ki és bocsáthat el, de megbízatása a parlament bizalmától is függ, mert őt a parlament is bármikor leválthatja.<sup>[91]</sup> Az elnöknek – szemben a parlamentáris rendszerrel – végrehajtó hatalmi jogosítványai is vannak, amit a kormánnyal együttműködve gyakorol.

### **3. A hatalommegosztás további formái és értelmezési szintjei**

**[28]** A demokratikus alkotmányos állam fejlődésével a hatalommegosztás rendszerének szintén változnia szükséges, és az államhatalom horizontális dimenziója mellett további szintekre kiterjedően is értelmezhetővé kell válnia, mivel a hatalommegosztás hagyományos felfogását ma is hozzá kell igazítani a változó körülményekhez.<sup>[92]</sup> A hatalommegosztás új formáinak koncepciói abból indulnak ki, hogy a hatalommegosztást nem elegendő kizárólag az államhatalomra vonatkozóan megvalósítani és pusztán horizontálisan értelmezni, mert el kell oldani az állami funkciók és az állami szervek szoros kötelékétől, vagyis a politikai rendszer egészével összefüggésben indokolt vizsgálni. Napjainkban ugyanis a politikai rendszer államközpontúságának fokozatos átalakulásával a döntések, illetőleg előkészítésük jelentős részben túlmutatnak a horizontális állami szervezetrendszeren, így a hatalommegosztás problémaköre, a hatalmi tényezők száma és jelentősége is változik.<sup>[93]</sup> Ez felveti a hatalommegosztásnak az államhatalmon és ennek horizontális szintjén túlmutató szerepét és fontosságát, a hatalommegosztás további formákban és szinteken történő elemzését, mivel az államhatalmon kívüli fontos politikai, gazdasági és társadalmi hatalmi tényezők is egyre jelentősebb szerepet játszanak a hatalomgyakorlásban, az államhatalmi döntések folyamatos befolyásolására törekednek, amire feltétlenül tekintettel kell lenni. A pluralista jogállami demokrácia igényeinek megfelelő hatalommegosztás így több szinten értelmezendő. Ezek a szintek egymással szoros kapcsolatban állnak, és csak együtt használhatóak a mai hatalommegosztás tényleges értékelésére.<sup>[94]</sup> A hatalommegosztás minden ilyen formája szintén azt az elvet kívánja meg érvényesíteni, hogy a hatalmat ne lehessen koncentrálni, a hatalomgyakorlást pedig úgy szervezzék meg, hogy a hatalmi visszaélések elkerülhetőek legyenek és az egyén szabadságát garantálják.

### 3.1. A hatalommegosztás időbeli (temporális) szintje

[29] A hatalommegosztás értelmezésénél nagy jelentőség tulajdonítható annak, hogy a hatalomgyakorlásnak vannak-e időbeli korlátai és ennek a tartama milyen terjedelmű. A hatalommegosztás ezért értelmezhető időbeli szinten is, mivel a hatalom koncentrációját eredményezheti az, ha adott szerv – különösen a politikai értelemben meghatározó törvényhozó és a végrehajtó hatalom – tisztségviselőinek megbízatása nincs időtartamában korlátozva. Az időbeli hatalommegosztás tehát arra ad választ, hogy az egyes hatalmi szervek megbízatása időben meddig terjed, illetőleg milyen időközönként van szükség a megbízatás megújítására, ami egyúttal a mellőzhetetlen közvetlen vagy közvetett legitimitást is garantálja. Egészen pontosan arról van szó, hogy az adott szervet megjelenítő – az adott szerv nevében eljáró – személy meddig töltheti be tisztségét, gyakorolhatja funkcióját és mikor van szükség arra, hogy megbízatását megújítsák. Az alkotmányos demokráciában egyértelműen megkövetelt, hogy az államhatalmat gyakorlók megbízatási idejét<sup>[95]</sup> korlátozni szükséges, vagyis az adott szervet megjelenítő személyek megbízása ideiglenes (temporális) jellegű abban az értelemben, hogy meghatározott időtartam eltelté után az adott tisztséget betöltő személy megbízatása lejár. Bizonyos esetekben arra is lehetőség van, hogy a személy megbízatását – ennek lejárta előtt – megszüntessék.<sup>[96]</sup> A törvényhozó hatalom esetében ez a parlamenti ciklusra – másképpen választási periódusra – vonatkozó időtartamot jelöli, amire a parlamentet megválasztották, amire a parlament tagjainak megbízatása szól. A törvényhozó hatalom esetében a megbízást a rendszeresen (periodikusan) ismétlődő, demokratikus alapelveken nyugvó, és versengő (kompetitív) választások biztosítják, illetőleg újítják meg, amely egyúttal a nép általi közvetlen legitimitást is nyújtja, és garantálja az államhatalom közvetlen visszavezetését a népre mint a hatalom forrására. A választások során a parlamenti képviselők megbízatásukat meghatározott időtartamra nyerik, ennek lejárta után új választásra van szükség. Ez adja meg annak a lehetőségét is, hogy a többség és a kisebbség (ellenzék) korábbi pozíciójában esetleg változás (csere) következhesse be, ami jelentős mértékben járulhat hozzá a hatalmi visszaélések elkerüléséhez. Ezért ebben az összefüggésben érdemi hatalommegosztásról csak akkor lehet beszélni, ha a korábbi ellenzéki pártoknak reális esélyük van arra, hogy a parlamenti választások során – ha a választópolgárok úgy döntenek – kormányzó többséggé válhassanak. A végrehajtó hatalom esetében is fontos elv, hogy időtartamában korlátozott legyen. A parlamentáris rendszerekben ez a kormánynak a parlament megbízatási idejéhez történő igazításával valósul meg, de lehetősége van a parlamentnek arra is, hogy a kormányt megbízatásának lejárta előtt menessze. A prezidenciális rendszerben a végrehajtó hatalom letéteményesét – az elnököt – meghatározott időre választják. A közigazgatás területén – a feladatellátás racionális és hatékony ellátása érdekében – a megbízatási idő jóval kisebb szerepet játszik. A bírói hatalomnál – a bírói függetlenség érvényesítése érdekében – a hatalommegosztás időbeli korlátjának eltérő megoldásai lehetnek; gyakran csak azt a felső korhatárt állapítják meg, ameddig a tisztség betölthető. Bár a hatalomgyakorlás időbeli korlátjának az alkotmányos demokráciákban komoly jelentősége van, és bizonyos szerveknél az érvényesítése mellőzhetetlen, de ez az elv sem abszolútizálható. Lehetnek ugyanis olyan tisztségek, amelyeknél ez a megoldás – vagy racionális szempontból, vagy történelmi hagyományok miatt – nem alkalmazható.<sup>[97]</sup>

### 3.2. A hatalommegosztás vertikális (föderatív) szintje

[30] A hatalommegosztás – a horizontális és időbeli szintjei mellett – vertikális (föderatív) szinten is értelmezhető, ami különböző cselekvési szintek közötti felosztást jelent. A vertikális hatalommegosztás általános értelemben olyan rendezőelven épül fel, amelyik a hatalom gyakorlásának egyes területi vagy testületi szintekre történő tagolásaként jelenik meg. A hatalommegosztás elvét ugyanis az a megoldás is megvalósíthatja, ha az államhatalmat (közhatalmat) központi, területi vagy helyi szintekre, illetőleg autonóm testületekre osztják fel. Ebben az értelemben szokás központi, területi, helyi, illetőleg testületi hatalomról beszélni. E megoldás lényege az, hogy az e szinteken kialakított hatalomgyakorló szervek olyan döntési feladat-

és hatáskörökkel rendelkezzenek, amelyet önállóan, saját felelősségre, és egymáshoz kapcsolódva, egymást kiegészítve és kontrollálva alkalmaznak. A hatalommegosztásnak ez a vertikális módja – a hatáskörök differenciáltságára tekintettel – alapvetően négyféle lehet.

**[31]** Egyrészt a hatalom gyakorlása a központi, a területi (regionális) és a helyi szintek között oszlik meg. A területi egységek azok, amelyeket meghatározott – elsősorban az alkotmány vagy a törvények által szabályozott – normatív keretek között megillet az önkormányzás joga, vagyis amelyek az alkotmány és más törvények által biztosított széles mozgástérrel rendelkeznek a szabályalkotásra és a végrehajtó tevékenységre vonatkozóan (területi és települési önkormányzatok).<sup>[98]</sup>

**[32]** Másrészt a vertikális hatalommegosztás értelmezhető egyfelől az állam, másfelől azoknak a testületeknek az esetében, amelyek meghatározott közfeladatokat, közigazgatási feladatokat is ellátnak, és ennek keretében saját tagjaik tekintetében közhatalmat (is) gyakorolnak: adott szakterületen megilleti őket az autonóm normaalkotó jogkör és az ezen belül fenntartott, illetőleg átengedett, de mindenképpen korlátozott hatáskör az önkormányzásra vonatkozóan (szakmai kamarák, köztestületek mint funkcionális önkormányzatok). Az unitárius államokban a központi hatalom korlátjaként a helyi, a területi és a testületi önkormányzatok léphetnek fel, mivel az általuk ellátott – jellemzően helyi területi vagy szakmai – feladatok kikerülnek az államhatalom gyakorlása alól, így csökkentve az államhatalom kiterjedését.<sup>[99]</sup> Ennek jogi keretét és gazdasági-politikai feltételrendszerét az alkotmányban és az önkormányzatokkal kapcsolatos törvényhozásban intézményesített formában kell biztosítani, mert ettől függ, hogy e megoldás mennyiben képes az államhatalom terjedelmét korlátozni.

**[33]** Harmadrészt a szövetségi államokban a föderatív hatalommegosztás döntő mértékben a szövetségi szint és a tagállamok között húzódik. A tagállamok azok a területi egységek, amelyeknek a szövetségi alkotmányban tagállamként egyrészt nagyfokú autonóm hatáskörük van mind törvényhozási, mind végrehajtási értelemben, másrészt biztosított a konkrét részvételi joguk a szövetségi (összállami) akaratképzési és döntési folyamatokban, vagyis többféle befolyást gyakorolhatnak a szövetségi döntésekre. Ennek legfontosabb alkotmányjogi biztosítója általában a kétkamarás törvényhozás második kamarája. A szövetségi állam jellemző vonása, hogy mind a szövetségi szint, mind a tagállamok önálló (jogi, politikai és területi) hatáskörök felett rendelkeznek. A feladatok elosztásánál lehetséges a tárgyi/szakmai hatáskörfelosztás – vagyis az állami hatásköröket szakmai kritériumok szerint osztják el – és a funkcionális hatáskörmegosztás, ami szerint a hatásköröket a tevékenység fő irányai szerint osztják fel.

**[34]** Végül a vertikális hatalommegosztás értelmezhető nemzetközi és szupranacionális (nemzetek feletti) szinten is. Ebben az esetben az államok – mint valamely nemzetközi, szupranacionális szervezet<sup>[100]</sup> vagy szövetség alakító tényezői – saját legfőbb döntési hatásköreik egy részéről lemondva ezt a nemzetközi intézményre ruházzák át, és ennek döntéseit magukra nézve elismerik. A hatalom megosztása tehát az adott állam és a nemzetközi (szupranacionális) szervezet között érvényesül.<sup>[101]</sup>

### 3.3. A hatalommegosztás konstitucionális szintje

**[35]** A hatalommegosztásnak ez az értelmezése abból a tényből indul ki, hogy a modern alkotmányos államokban különbség tehető az egyes jogforrások között, amelyek rangsort alkotnak, és ennek csúcán az ->alkotmány áll. Az alkotmánnyal minden más jogforrásnak összhangban kell lennie, de különösen a törvények alkotmányosságát szükséges biztosítani, mivel az alkotmány mellett ezek a legjelentősebb jogforrások. Az alkotmány és a törvények viszonyának alapja az alkotmányozó hatalom, az alkotmánymódosító hatalom és a törvényhozó hatalom megkülönböztetése, ennyiben tehát három hatalmi szintről van szó. Az alkotmányozó, az alkotmánymódosító és a törvényhozó hatalom megkülönböztetése és az alkotmányozó hatalom megnyilvánulását jelentő alkotmány elsődlegessége a törvényekkel szemben nem minden

demokratikus alkotmányos berendezkedésben történik azonos módon, és az alkotmány elsőbbségét biztosító intézményi megoldások eltérőek.

**[36]** Nagy-Britanniában például – ahol nincs chartális alkotmány – nincs különbség alkotmány és törvény között: minden, a brit parlament által elfogadott törvénynek alkotmányi rangja van, vagyis a parlament alkotmányjogilag nincs korlátozva abban, hogy egyszerű törvényhozási aktusokkal tetszőleges tartalmú normákat bocsásson ki. Ezt a rendkívül jelentős ténytet értékelik úgy, hogy a brit parlament – és nem a nép vagy a nemzet – szuverenitásáról van szó. A parlamenti **->szuverenitás** eszerint azt jelenti, hogy a parlament által alkotott jogszabályt parlamenten kívüli fórumon (például bíróságon) nem vizsgálhatják felül aszerint, vajon megfelel-e alkotmánynak, és nincs népszavazási eljárásnak sem alávetve. A törvényalkotó parlamenti többség akarata azonos az alkotmánnyal, de ez nem jelenti azt, hogy itt ne érvényesülne hatalomkorlátozás. A parlamenti többség önkorlátozását az alkotmányos kontinuitás és tradíció, valamint a jogbiztonság elve biztosítják.<sup>[102]</sup>

**[37]** Teljesen más a helyzet például az Amerikai Egyesült Államokban, ahol a törvényhozás nem rendelkezik a brit értelemben felfogott szuverenitással. Az alkotmánymódosítás és az egyszerű törvényhozás különböző hatalmakra került szétosztásra és a törvényhozó szerv (a kétkamarás Kongresszus) döntései az alkotmányhoz kötöttek. Az egyszerű törvény akkor születik meg, ha a Kongresszus mindkét háza egyszerű többséggel elfogadja ugyanazt a törvényszöveget, és az ellen a végrehajtó hatalom feje, az elnök nem emel vétőt. Elnöki vétó esetén mindkét ház újra szavaz a törvényszövegről, és ha mindkét helyen kétharmados többséggel újra elfogadják, ezzel túllépnek az elnöki vétón, így a törvényt az elnöknek ki kell hirdetnie. Alkotmánymódosítás esetén azonban nemcsak mindkét házban van szükség kétharmados többségre, hanem ezen felül még az ötven tagállam háromnegyedében a tagállami törvényhozó testület jóváhagyása is megkövetelt. Az ennyire megnehezített alkotmánymódosítási eljárás következtében ritkán kerül sor az alkalmazására. Ez a helyzet a törvényhozást könnyen ösztönözheti arra, hogy a formális alkotmánymódosítást megkerülve az egyszerű törvényhozás során – a választói akaratra hivatkozva – többé-kevésbé kockázatos alkotmányértelmezésre vállalkozzon. Hogy a törvényhozás ennek során ne léphesse túl hatáskörét, azon a folyamatban lévő keresetek alapján a bíróságok, végső fokon pedig a Szövetségi Legfelső Bíróság – amelyik az USA-ban a legfelső alkotmánybíráskodás feladatait is gyakorolja – őrkdnek.

**[38]** A harmadik megoldási módot például Svájc képviseli. Bár itt a szövetségi bíróságoknak van alkotmánybíráskodási hatáskörük, de csak a kantonális jog és a szövetségi jog esetében, a szövetségi törvényeket viszont alkotmányosságukra is kiterjedően nem vizsgálhatják felül. Ezért – a közvetlen demokrácia elvének megfelelően – a megerősítő népszavazást (referendum) alkalmazzák mint a népszuverenitás elvének kifejeződését. A nép választójogosult része az az egyetlen fórum, amely a kétkamarás szövetségi palament által elfogadott törvényt megerősítheti, elutasíthatja vagy revideálhatja. Ehhez rendelkezésre áll a fakultatív és a kötelező referendum eszköze, valamint alkotmányos kérdésekben a népi kezdeményezés (iniciatíva) joga is. Mivel a választójogosult állampolgárok az egész nép képviselőiként egyidejűleg törvényhozó és alkotmányozó hatalomként is tevékenykednek, a referendum pedig a törvényhozó és alkotmánymódosító döntések alapját jelenti, szintén nincs a szövetségi törvények felett alkotmánybíráskodási kontroll. Ez arra az esetre is érvényes, amikor a „nép” lemond a referendum alkalmazásáról. A referendum ugyanis csak alkotmánymódosítás esetén kötelező.

**[39]** A következő megoldásra a példát azok az államok jelentik, ahol elkülönült **->alkotmánybíráóság** őrkdik afelett, hogy a törvények a normatív alkotmányi előírásoknak megfelelően. Az alkotmánybírási döntés hatalomkorlátozó jellege tehát az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom megkülönböztetésén alapulva nyilvánul meg: megállapíthatja a törvényhozási döntésekről, hogy azok az alkotmánnyal összhangban vannak-e, a törvényhozás ezeket az alkotmányban megkövetelt eljárásnak megfelelően alkotta-e meg. Mivel az alkotmány a politikai erők küzdelmének kereteit is meghatározza, a törvények és az alkotmány konfliktusa gyakran a politikai alapkonfliktusokkal esik egybe. Az alkotmányozás, az alkotmánymódosítás és az

alkotmányértelmezés önálló hatalmat jelent, amelynek gyakorlásában – a közvetlen vagy közvetett módon – részt vevő választók mellett mind a parlament, mind az alkotmánybírászkodás intézménye érdekelt lehet.

### 3.4. A hatalommegosztás döntési (decizív) szintje

[40] A hatalommegosztás decizív értelmezésénél arról van szó, hogy mivel a politikai akaratképzési és döntéshozatali eljárások, vagyis a politikát alakító folyamatok nem csak állami szinten zajlanak, ezért az államhatalom gyakorlása sem írható le kizárólagosan állami kategóriákkal. A plurális társadalmakban a pártok, az érdekszervezetek, valamint a közvélemény államhatalmat befolyásoló és korlátozó hatásának bekapcsolása e folyamatokba mellőzhetetlennek látszik. A demokráciákban a különböző társadalmi rétegek és csoportok szabadon versenghetnek a kormányzati hatalomért, illetve ennek befolyásolásáért,<sup>[103]</sup> ennek érdekében szabadon alakíthatnak pártokat, érdekszervezeteket, amelyek a kormányzati döntések előkészítésében és meghatározásában fokozott szerepet játszanak.<sup>[104]</sup> Ebben a megközelítésben az államhatalmi szinten továbbra is a legfontosabb politikaalakító tényező a kormány és a parlament, mivel ezek tekintendők a hatalmi eszközök alkalmazásáról és az államapparátus jogköréről rendelkező végső szerveknek, mert nekik van állami döntési hatáskörük, vagyis az államhatalom gyakorlására felhatalmazott közjogi státuszuk. A parlament és a kormány döntéseit azonban a politikai akaratképzési mechanizmuson keresztül jelentős mértékben befolyásolják a pártok, az érdekszervezetek (lobbik), a társadalmi-politikai mozgalmak, a média<sup>[105]</sup> és a nyilvánosság mint sajátos közvetítő rendszer.<sup>[106]</sup> A képviseleti demokráciát kiegészítő plebiszcitumos elemeknek (népszavazás, referendum, népi kezdeményezés) szintén döntési vagy döntésbefolyásolási szerepük van, ezért a hatalommegosztás decizív szintjén ezek sem hagyhatók figyelmen kívül. A kormányzati döntések befolyásolása – a döntés tartalmát meghatározó szerepe – következtében e közvetítő rendszer önálló hatalmi tényezőként jelenik meg, ezért a hatalommegosztás értelmezésénél a befolyásoló tényezőket hatalmi tényezőkként szükséges elismerni, ezért azoknak a szinteknek a kölcsönös együttműködésére és korlátozására tekintettel kell lenni, amelyeken a politikai akaratképzés végbemegy.<sup>[107]</sup> A hatalommegosztás adott modelljének kialakítása során tehát tekintettel kell lenni arra, hogy az állami döntések befolyásolásában milyen tényezők hatnak közre. A társadalom érdekegyeztetési színtereinek intézményesült, jogilag garantált kiépítése biztosítja az optimális döntéselőkészítést és döntéshozatal, egyben felértékeli az érdekérvényesítésben közreműködő különböző társadalmi alakzatok szerepét, az államhatalmon kívüli hatalmi tényezővé válását. A hatalom demokratikus működését ugyanis csak az autonóm akaratképzési és döntési lehetőségek pluralizmusa biztosítja. A hatalommegosztás e szintjén ezért rendkívül fontos a jogállamilag szabályozott és biztosított demokratikus akaratképzési folyamat nyitottsága és a versengésre irányuló orientációja, amelyben a különböző hatalmi tényezők és érdekhordozók működnek, egymást is befolyásolják és korlátozzák.

### 3.5. A hatalommegosztás társadalmi szintje

[41] A hatalommegosztás eddig vázolt szintjei az adott politikai-alkotmányi berendezkedésben csak akkor értelmezhetők, ha a vizsgálat a reális társadalmi hatalomra is kiterjed, vagyis a különböző társadalmi, gazdasági csoportok, rétegek, körök stb. típusainak, érdekeinek, erejének és politikailag releváns súlyának a megismerésére is. A döntő kérdéseket a társadalmi rétegek és csoportok megoszlása, számszerűsített nagysága, továbbá gazdasági potenciálja, domináló ideológiája és értékrendszere alkotja. A hatalommegosztás bármelyik szintjének értelmezése a reális társadalmi vonatkozások nélkül csak elmélet marad, mivel a hatalommegosztás olyan rendszere, ami erről nem vesz tudomást, nem képes a reális politikai-társadalmi folyamatoknak megfelelő hatalommegosztási rendszert kialakítani. Nem lehet ugyanis eltekinteni a különböző – részben az alkotmányjogban megállapított, részben az alkotmányjogon kívül létező, de –, alkotmányjogilag akceptált erők és súlyok sokféleségétől, amelyek a hatalommegosztás kölcsönös összjátékához – és

ezzel a hatalommegosztás egyik, a „fékek és ellensúlyok” értelmében felfogott rendszeréhez – vezetnek. Ez természetesen csak akkor érvényes, ha a különböző súlyok összhangban vannak és valóban egymásra vonatkoztatottak. A „fékek és ellensúlyok” elve ugyanis megköveteli, hogy mindenhol, ahol politikai vagy más hatalmi potenciál keletkezik és hatalmat gyakorolnak, ellenhatalom létesítésére és gyakorlására legyen lehetőség. A fékek és ellensúlyok/egyensúlyok elve ezáltal a különböző érdekek kiegyenlítését célozza, az egyensúly és a társadalmpolitikai stabilitás tendenciáját támogatja. A társadalmi hatalom megosztásának megismerése elengedhetetlen, ha a hatalommegosztás célja az, hogy lehetővé tegye a reális társadalmi hatalmak – szabadságot biztosító – kiegyenlítését, és a funkcionális felosztással, a kölcsönös együttműködéssel, valamint az egymást kontrolláló mellérendelésekkel a társadalmi csoportok küzdelmének jogállami keretek között tartását és mérséklő egyensúly megteremtését akarja elérni. A hatalommegosztás társadalmi szintjének tehát meg kell akadályoznia, hogy valamely társadalmi-gazdasági réteg vagy csoport a hatalmát monopolizálhassa.

#### 4. A hatalommegosztás az Alaptörvényben

[42] Az *Alaptörvény* normatív rendelkezés formájában rögzíti, hogy „[a] közhatalom forrása a nép.”<sup>[108]</sup> Ez a rendelkezés mindenekelőtt az államhatalom eredetét („forrását”) juttatja kifejezésre, normatív értelme pedig abban ragadható meg, hogy nem lehet olyan államhatalom, amelyik nem a népre van visszavezetve, vagyis demokratikusan nincs legitimálva. Az *Alaptörvény* alkotmányi alapelveként azt is kimondja, hogy „[a] magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik”.<sup>[109]</sup> E rendelkezés egyfelől *expressis verbis* ismeri el a hatalommegosztás elvét. Mivel a hatalommegosztás az állam önmérséklésének legfontosabb eszköze,<sup>[110]</sup> ezért hatalommegosztás elvének alapvetően szintén az alkotmányellenes hatalomkoncentrációt – a kizárólagos (monopolisztikus) hatalom kialakulását – szükséges megakadályoznia, és a hatalom ellenőrizhetőségét – a hatalommal való visszaéléssel szemben –, a polgárok szabadságát kell biztosítania. A demokratikus jogállamban ugyanis nem lehet korlátlan és korlátozhatatlan hatalom.<sup>[111]</sup> A hatalommegosztás elve a többi alkotmányi alapelv közül a demokrácia alapelveivel, valamint az államszerkezeti joggal áll szoros kapcsolatban.<sup>[112]</sup>

[43] Az idézett alaptörvényi rendelkezésből önmagában azonban nem derül ki, hogy a hatalom megosztásának mely szervek között és milyen funkciók szerint kell megvalósulnia. Ennek az alaptörvényi alapelvnek a normatív tartalma az, hogy az állam szerveinek hatásköri rendjét erre az elvre tekintettel kell kialakítani. Ez tehát alkotmányi parancs arra nézve, hogy egyetlen állami szerv sem rendelkezhet olyan hatáskörökkel, amelyek az állami hatalom teljességét felölelnék vagy koncentrált és önkényes hatalomgyakorlást eredményeznének. Az alapelv azt sem írja elő, hogy melyik állami alapfunkciót milyen szervhez rendeljenek, de az feltétlenül következik belőle, hogy a „hatalom megosztásának elve” – mint szervezeti és funkcionális elv – érvényesüljön. Ennyiben ez az alapelv a hatalommegosztás pozitív jogi elismerése az *Alaptörvényben*, és azt eredményezi, hogy lényeges szervezeti és funkcionális elvet jelent az államszervezet kialakítása és működése számára. Tényleges tartalma azonban valójában csak az egyes állami szervek hatásköreiben konkretizálódik: az államhatalom megosztása így kizárólag az *Alaptörvény* szervezeti és funkcionális előírásainak összességében mutatkozik meg, de az egyes szervek hatásköreiben ennek normatív módon kell kifejezésre jutnia.

[44] A „hatalom megosztásának elvéből” nem következik az, hogy az állam valamely funkcióját kizárólagosan csak egyetlen szerv gyakorolja, vagy ha valamely állami alapfunkció gyakorlása adott szervhez van rendelve, nem kizárt, hogy ebben más állami szervek ne működhetnének közre. Ez a hatalom mérséklésének, kontrolljának és fékezésének érdekében szükségesnek is mondható. Az viszont mindenképpen következik, hogy az állami alapfunkciókat ugyanaz a szerv nem gyakorolhatja, mert ez ellentmond a hatalommegosztás elvének: az állami funkciók egyetlen szervnél sem koncentrállódhatnak. Mivel az „állam működése” az állami szervek tevékenységében nyilvánul meg, ezért az államszervezetet alkotó egyes, közhatalommal rendelkező állami szervek – elsősorban az

*Alaptörvényben* szabályozott alkotmányos szervek – alapvető rendeltetését, lényeges funkcióit úgy kell kialakítani, hogy ez feleljen meg a hatalommegosztás elvének: e szervek feladat- és hatásköréinél egyfelől az elválasztás, másfelől az együttműködésük és kölcsönös fékezésük kerüljön rögzítésre. Ez feltételezi a három leglényegesebb állami alapfunkciónak – a törvényhozásnak, a végrehajtásnak és a bíróságnak – különböző állami szervekhez rendelését, vagyis megkülönböztetésüket és elválasztásukat. Az egyes szervek – mint e funkciók hordozói – e hármas tagolás szerint elválasztottak egymástól. Az *Alaptörvény* ugyanakkor kifejezetten nem határozza meg az egyes államhatalmi ágakat, pusztán a „végrehajtó hatalmat” nevesíti és jelöli meg a Kormányt, amely „a végrehajtó hatalom általános szerve”.<sup>[113]</sup> A „törvényhozó hatalom” ilyen formában nincs meghatározott szervhez rendelve, de az Országgyűlésnél – mint legfőbb népképviselői szervnél – a feladat- és hatáskörök felsorolásakor szerepel az alkotmányozó és az alkotmánymódosító, illetve a törvényhozó hatáskör.<sup>[114]</sup> A bíróságok esetében az *Alaptörvény* azt rögzíti, hogy „[a] bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el,”<sup>[115]</sup> de ezeket önálló államhatalmi ágként kifejezetten nem nevesíti. Ennek ellenére a magyar államszervezetben – az államhatalmi ágak klasszikus triászát figyelembe véve – az Országgyűlés törvényhozó hatalomként, a Kormány a végrehajtó hatalom általános – de nem kizárólagos – szerveként, a bíróságok pedig bírói igazságszolgáltató hatalomként jelölhetők. Az *Alaptörvény* ugyanis a törvényhozás funkcióját az Országgyűléshez rendeli, és ezt a hatáskört e szerv számára írja elő.<sup>[116]</sup> E szerint törvényt kizárólag az Országgyűlés alkothat, mégpedig az *Alaptörvényben* meghatározott feltételek betartásával. Annak érdekében azonban, hogy az Országgyűlés törvényalkotása alkotmányos módon történjen, az *Alaptörvény* más szervek közreműködését is megköveteli. Az Országgyűlés csak kezdeményezés alapján alkothat törvényt,<sup>[117]</sup> ennek hiányában azonban erre nem jogosult. Az elfogadott törvény kihirdetésének elrendelése a köztársasági elnök hatásköre,<sup>[118]</sup> ami nélkül törvény érvényesen nem jöhet létre. A köztársasági elnök – a törvényhozás alkotmányosságának biztosítása érdekében – alkotmányossági vétő kezdeményezésének jogával is rendelkezik,<sup>[119]</sup> amelyről az Alkotmánybíróság hivatott dönten.<sup>[120]</sup> A testület tehát korrigáló és kontrolláló módon foglalkozik a törvényhozási feladattal. A köztársasági elnököt politikai vétő kezdeményezése is megilleti,<sup>[121]</sup> amely a törvényhozás politikai szempontjainak átgondolására készítheti az Országgyűlést. Az *Alaptörvény* szerint a Kormánynak – a végrehajtó hatalom általános szerveként – a feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az *Alaptörvény* vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe.<sup>[122]</sup> Az általános jelző egyfelől azt jelenti, hogy az állam végrehajtó funkciója elsődlegesen a Kormányhoz rendelt, vagyis a végrehajtó hatalmi ág letéteményese ez a szerv. Ebből az alaptörvényi feladatmeghatározásból azonban az is következik, hogy a Kormány a végrehajtásnak csak általános, de nem kizárólagos szerve. A végrehajtó hatalmi ág mellett tehát léteznek más állami szervek is, amelyek végrehajtó jellegű funkciókat gyakorolnak és ehhez önálló hatáskörrel is rendelkezhetnek. Ezek az állami szervek bár nem önálló államhatalmi ágak, de az állami hatalom megosztásában fontos szerepük van: adott területen, saját hatásköreik gyakorlásával működnek közre az állami feladatok ellátásában, és így – lévén önálló hatáskörük – az állami hatalom megosztásában is fontos szerepet töltenek be.<sup>[123]</sup> Az *Alaptörvény* a hatalommegosztás elvét a többi alkotmányban nevesített szerv konkrét feladat- és hatáskörének kialakításánál is érvényesíti. Így a köztársasági elnök jelentős hatalmi tényező, saját államfői hatásköre van, de nem önálló hatalmi ág és kívül áll a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalmon. Az államfőnek vannak ugyan olyan funkciói, feladat- és hatáskörei, amelyek kapcsolódnak az egyes hatalmi ágakhoz, de ezek nem a hatalmi ágak által ellátott fő funkciók gyakorlását jelentik, hanem csak ezek kiegészítését, korrigálását vagy kontrollálását, amelyeket főszabályként konkrétan nevesített hatásköreinek gyakorlásával lát el. A hatalommegosztás szempontjából szintén fontos hatásköröket gyakorolnak azok az állami szervek is (mint az alapvető jogok biztosa, az Állami Számvevőszék, a Költségvetési Tanács), amelyeknek elsődlegesen kontrollfunkcióik vannak, hatásköreik alapján a hatalommegosztási rendszerben hatalmi tényezőkként foghatók fel, de önálló államhatalmi ágak nem minősülnek.

**[45]** A hatalmi ágak elválasztását alapvetően a magyar parlamentáris kormányzati rendszer sajátossága határozza meg. A törvényhozó és a végrehajtó hatalom elválasztása a hatáskörök olyan megosztását jelenti, amely nem eredményez hierarchikus alá- fölérendeltséget az Országgyűlés és a

Kormány között, de e szervek politikailag összefonódnak. A parlamenti többséget alkotó pártok alakíthatnak Kormányt, a parlament zömmel a Kormány törvényjavaslatait szavazza meg. Az egyoldalú, a kormányzó pártok politikája által meghatározott politikai függés nem mond ellent a hatalmi ágak elválasztása alkotmányos elvének, de ennek következtében a végrehajtó hatalom feletti parlamenti ellenőrzés nem lehet hatékony: a parlamenti többség politikailag azonos a Kormánnyal, így a mindenkori ellenzékre hárul ez a feladat.<sup>[124]</sup> A bírói-igazságszolgáltató hatalom sajátossága az, hogy a másik két, politikai jellegű hatalmi ággal szemben állandó és semleges, vagyis az alkotmányos biztosítékoknak alapvetően arra kell vonatkozniuk, hogy a bíróságok és a másik két hatalmi ág között ne jöjjön létre olyan politikailag meghatározott függés, mint a parlament és a Kormány között.<sup>[125]</sup> A bíróságok és a bírák függetlensége garancia arra, hogy tevékenységük mércéje kizárólag a jog legyen: csak a jognak – mint a jogállam központi zsinórmértékének – vannak alárendelve.<sup>[126]</sup> A hatalommegosztás rendszerében az Alkotmánybíróság hatalma is korlátozott hatalom, mivel az *Alaptörvényhez* van kötve.

**[46]** Az államhatalmi ágak elválasztása mellett az *Alaptörvényben* megtalálható az időbeli (temporális) hatalommegosztás is, mert az államhatalmi ágakat megjelenítő állami szervek legfontosabb tisztségeit betöltők meghatározott ideig gyakorolhatják megbízatásukat: az országgyűlési képviselők megbízatása négy évre szól, a Kormány megbízatása a miniszterelnöktől függ, de ez utóbbi megbízatása az Országgyűléséhez igazodik. A köztársasági elnököt öt évre választják, és egy alkalommal újraválasztható, az alkotmánybírák tizenkét évre nyerik el megbízatásukat stb.<sup>[127]</sup> A hatalom föderatív megosztásaként értelmezhető az Európai Unió és Magyarország közötti hatáskörmegosztás.<sup>[128]</sup> Az *Alaptörvény* tartalmazza a hatalommegosztás konstitucionális szintjét is, mert külön hatáskört és eljárást állapít meg az alkotmányozás és a törvényhozás számára.<sup>[129]</sup>

**[47]** Bár az *Alaptörvény* a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan szabályozza a hatalommegosztás rendszerét, „a hatalommegosztás mechanizmusai, a közhatalmi szervek közti egyensúly lényegesen megváltozott a 2010. évi választásokat megelőző állapothoz viszonyítva”.<sup>[130]</sup> A hatalommegosztás elvének alaptörvényi rögzítése és intézményrendszerének normatív szabályozása ugyanis önmagában még nem jelenti ennek a kiemelkedően fontos alkotmányi értéknek a tényleges megvalósulását. A hatalommegosztás valójában csak akkor érvényesül,

ha a közhatalom gyakorlóit az alkotmányos keretek között ténylegesen is képesek egymást fékezni és ellensúlyozni. Az alkotmány önmagában ezt az állapotot nem képes biztosítani; a fékek és ellensúlyok gyakorlati működése az alkotmányos szokások és a politikai kultúra szintjén is múlik. Az viszont az alkotmány feladata, hogy a hatalommegosztás tényleges működésének kereteit biztosítsa.<sup>[131]</sup>

**[48]** Ennek az *Alaptörvény* normatív-intézményi szinten formailag eleget tesz, de a hatalommegosztás tényleges érvényesülése szempontjából számos hiányosság és torzító hatás mutatható ki. Többek között kritikaként értékelendő, hogy az Országgyűlés által gyakorolt alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalomnak hiányoznak a materiális jogi korlátai, ami kiszolgáltatja az alkotmányt a mindenkori kétharmados parlamenti többségnek, így folyamatos lehetőséget ad aktuális politikai céljainak, törekvéseinek alkotmányba emelésére.<sup>[132]</sup> Ez azonban gyengíti az *Alaptörvény* stabilitását, feloldja normativitását, tetszőlegessé téve az alkotmányi mércéket. Mivel a parlamenti választásokon érvényesül az egyéni választókerületekben győztes párt ún. túlkompensálása,<sup>[133]</sup> ez torzítóan hat a parlamenti erőviszonyokra. Ez a győztes politikai erő olyan felülreprezentálásához vezethet, amelynek következtében a szavazással kifejezett népakarat jelentősen torzulhat, a parlament összetétele a leadott szavazatokhoz képest eltérő eredményt mutathat, a győztes számára könnyen kétharmados többséghez vezethet, így megkérdőjelezi a választások – és ennek következtében az Országgyűlés – legitimitációját. Az így elért kétharmados parlamenti többség miatt olyan politikai konstelláció alakulhat ki, amely a hatalommegosztás rendszerében ellensúlyt jelentő egyes államhatalmi szervek tisztségviselőinek megbízásánál a kormányzati hatalomhoz lojális személyek kiválasztásának

kedvez.<sup>[134]</sup> E megoldás azt eredményezheti, hogy e szervek működése nem jelent valódi ellensúlyt a végrehajtó hatalommal szemben.<sup>[135]</sup> Az Országgyűlés politikai erőviszonyai alapjaiban határozzák meg a törvényalkotást is, amelynél ha a végrehajtó hatalom általi politikai irányítás szinte korlátlanra válik, akkor az ellenzéknek nincsenek érdemi jogosítványai a saját elképzeléseinek kifejtésére, alternatív törvényalkotási elképzeléseinek bemutatására.<sup>[136]</sup> Ezért kiemelkedő jelentősége van a parlamenti kisebbségi jogoknak.<sup>[137]</sup> A jelenlegi szabályozás ennek nem vagy csak korlátozottan tesz eleget.<sup>[138]</sup> Ha viszont a kisebbségnek nem biztosított a közügyek – különösen a törvényjavaslatok – megtárgyalásának lehetősége, akkor sérül a parlament reprezentatív és artikulációs funkciója, ami a társadalom plurális érdekeinek és akarati törekvéseinek korlátozását eredményezi, továbbá a választópolgárok politikai diskurzusban és a döntéshozatalban való részvételét is akadályozza, valamint jelentősen megnehezíti a kormányzati hatalom választói leválthatóságát. Szintén a hatalommegosztás tényleges érvényesülése ellen hat, hogy az Alkotmánybíróság – mint az *Alaptörvény* védelmének legfőbb szerve – hatáskörének alkotmányban korlátozott volta<sup>[139]</sup> miatt csak részben képes betölteni legfontosabb rendeltetését, ami önmagában veszélyezteti a hatalommegosztás elvének érvényesülését. A testület hatáskörének szűkítése egy ponton túl felborítja a kölcsönös fékek és ellensúlyok elve alapján működő hatalommegosztás rendszerét, akár az alkotmányozó, akár a törvényhozó vagy a kormányzó-végrehajtó hatalom javára.<sup>[140]</sup> Végül a hatalommegosztás vertikális értelmezésével összefüggésben megjegyzendő: a helyi önkormányzati rendszer átalakítása azt eredményezi, hogy az önkormányzatiság leépült, a centralizáció következtében az önkormányzatok jelentősen meggyengültek, így a hatalommegosztás rendszerében ma még kevésbé alkalmasak arra, hogy a központi szinttel szemben ellensúlyt képezzenek, ami „problematikusnak tekinthető a hatalommegosztás és a helyi demokratikus döntéshozatal szempontjaiból is”.<sup>[141]</sup>

[49] A hatalommegosztás – mint kiemelkedő alkotmányi érték – természetesen nem öncél, de ha ez az alapelv pusztán deklaráció marad és ténylegesen nem érvényesül a politikai gyakorlatban, az megkérdőjelezi az egész alkotmányos berendezkedés demokratikus jogállami jellegét.



## 5. JEGYZETEK

[1] A hatalommegosztás történetéhez lásd BIBÓ István: „Az államhatalmak elválasztása egykor és most” in BIBÓ István: *Válogatott tanulmányok 1945–1949*, Budapest, Magvető, 1986, 367–397; SÁRI János: *A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája*, Budapest, Osiris, 1995, 9–150; TAKÁCS Albert: „A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése” in MEZEY Barna (szerk.): *Hatalommegosztás és jogállamiság*, Budapest, Osiris, 1998, 94–149; Klaus STERN: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland II*, München, Beck, 1980, 513–521.

[2] Peter BADURA: *Staatsrecht*, München, Beck, <sup>2</sup>1996, 267.

[3] Rövid összefoglalását lásd SÁRI (1. j.) 17–21, továbbá BIBÓ (1. j.) 369–371.

[4] CSINK Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*, Budapest, Pázmány Press, 2014, 11. A hatalommegosztás szempontjából lásd részletesebben BIBÓ (1. j.) 371–375.

[5] Hartmut MAURER: *Staatsrecht I*, München, Beck, 2001, 378–379.

[6] TAKÁCS Péter: „Az állam mint közhatalom” in TAKÁCS Péter – H. SZILÁGYI István – FEKETE Balázs (szerk.): *Államelmélet*, Budapest, Szent István Társulat, 2012, 267. „Változott az, hogy a szeparációnak milyen jelentőséget tulajdonítanak, ill. milyen okokra vezetik azt vissza; hogy hány hatalmat választanak el egymástól (hármat, négyet, ötöt vagy még többet), valamint hogy miként gondolják el azok egymáshoz viszonyított pozícióját: egyenrangúaknak tartják-e a hatalmi ágakat vagy egyeseket dominánsként írnak le, stb.” Lásd uo. 267.

[7] Lásd erről részletesebben SÁRI (1. j.) 30–34.

[8] Sári János szerint „[a] föderatív funkciók megkülönböztetése talán a legkorábbi jelzése annak, hogy az állami tevékenységnek az a területe, ami a törvényhozáson túl van, egészében nem határozható meg a végrehajtással.” SÁRI (1. j.) 32.

[9] John LOCKE: *Értekezés a polgári kormányzat igazi eredetéről, hatásköréről és céljáról*, ford. ENDREFFY Zoltán, Budapest, Gondolat, 1986, 142.

[10] LOCKE (9. j.) 143.

[11] „Minden államban van egy másik hatalom is, amelyet természetesnek nevezhetünk, mert ez felel meg annak a hatalomnak, amellyel természetes módon minden ember rendelkezett, mielőtt tagjává lett volna valamely társadalomnak. [...] Ez tehát magában foglalja a háború és béke hatalmát, továbbá az államon kívüli személyekkel és közösségekkel való szövetségkötések és egyéb egyezségek hatalmát, amit – ha tetszik – nevezhetünk föderatív hatalomnak.” LOCKE (9. j.) 143.

[12] „Habár a végrehajtó és a föderatív hatalom önmagában véve valójában különbözik egymástól, mivel az egyik a társadalom saját törvényeinek magán a társadalmon belüli végrehajtása és alkalmazása a társadalom összes tagjaira, a másik pedig a közösség külső biztonságának és érdekének védelme mindazok vonatkozásában, akik hasznára lehetnek vagy kárt okozhatnak neki, mindazáltal a kettő mégis majdnem mindig összefonódik. S habár az államra nézve nagy jelentősége van annak, hogy jól vagy rosszul működik-e a föderatív hatalom, ez a végrehajtó hatalomnál mégis sokkal kevésbé alkalmas arra, hogy előzetesen megalkotott, állandó, pozitív törvények alkalmazásával gyakorolják, és ezért rá kell bízni azoknak az előrelátására és bölcsességére, akiknek a kezében van, hogy miként használják fel a közjó érdekében.” LOCKE (9. j.) 143–144.

[13] LOCKE (9. j.) 144.

[14] „Ha a törvényhozó hatalom másokra bízta is az általa hozott törvények végrehajtását, azért még megvan a hatalma ahhoz, hogy ezt visszavegye tőlük, ha okot talál rá, és megbüntesse azokat, akik visszaéltek a hatalommal. Ugyanez vonatkozik a föderatív hatalomra, mivel ez is meg a végrehajtó hatalom is szolgáló és a törvényhozó hatalomnak alárendelt hatalom, mert az alkotmányos államban – miként kimutattuk – ez utóbbi a legfőbb hatalom.” LOCKE (9. j.) 148.

[15] LOCKE (9. j.) 155. „[...] a felségjog nem lehet más, mint az, hogy egyrészt az emberek megengedik uralkodóiknak, hogy a közjó érdekében saját szabad elhatározásukból megtegyenek különböző dolgokat, amelyekről a törvény nem beszél, és amelyek olykor még ellentétesek is lehetnek magával a törvény betűjével, másrészt, hogy ők maguk belenyugszanak ebbe.” Uo. 157.

[16] „Bárki rendelkezék is tehát egy államban a törvényhozó vagy legfőbb hatalommal, annak kötelessége, hogy ne rögtönzött rendeletekkel, hanem érvényes, állandó törvényekkel kormányozzon, amelyeket kihirdettek és ismertettek az emberek előtt; hogy a hatalmat elfogulatlan és igazságos bírák útján gyakorolja, akiknek e törvények alapján kell eldönteniük a vitákat; és hogy a közösség erejét otthon csakis e törvények végrehajtására, idegenben pedig külső sérelmek megelőzésére vagy orvoslására használja, és megvédje a közösséget ellenségek betöréseivel és támadásaival szemben. És mindez nem szolgálhat más célt, mint az emberek békéjét, biztonságát és a közjót.” LOCKE (9. j.) 129. Az igazságszolgáltatás függetlenségét 1701-ben az *Act of Settlement*ben deklarálták.

[17] SÁRI (1. j.) 33. „Nála tehát a társadalmi-politikai tényezők egymáshoz való viszonya intézmények közötti viszonyként jelenik meg.” Lásd uo. 33.

[18] Hans BOLDT: „Gewaltenteilung” in Dieter NOHLEN – Rainer-Olaf SHULTZE (szerk.): *Lexikon der Politik. Band 1. Politische Theorien*, München, Beck, 1995, 152.

[19] Montesquieu saját bevallása szerint művében az angol alkotmányos viszonyokat mutatta be, de ezzel Franciaországban akart az abszolutizmus legyőzéséhez koncepciót kínálni. Az 1748-ban Genfben megjelent „A törvények szelleméről” című művében a következőt írja: „Ha a törvényhozó hatalom a végrehajtó hatalommal ugyanabban a személyben vagy ugyanabban a hatósági testületben egyesül, nincsen szabadság, mivel attól lehet tartani, hogy az ilyen uralkodó vagy az ilyen testület zsarnoki törvényeket fog hozni, s azokat zsarnoki módon fogja végrehajtani. Akkor sincsen szabadság, ha a bírói hatalom nincsen elválasztva a törvényhozó, valamint a végrehajtó hatalomtól. Ha a bírói hatalom a törvényhozó hatalomhoz kapcsolódnék, az állampolgárok élete és vagyona feletti hatalom önkényes lenne, mert a bíró törvényhozó is volna. Ha a bírói hatalom a végrehajtó hatalomhoz lenne kapcsolva, a bírónak elnyomó hatalma lenne. De minden elvesznék akkor, ha ugyanaz az ember vagy a főembereknek, nemeseknek vagy a népnek ugyanaz a testülete gyakorolná ezt a három hatalmat, vagyis a törvényhozó hatalmat, a közhatározatok végrehajtásának a hatalmát és a magánosok bűncselekményei vagy jogvitái feletti ítélkezés hatalmát.” Charles MONTESQUIEU: *A törvények szelleméről*, ford. CSÉCSY Imre – SEBESTYÉN Pál, Budapest, Osiris-Attraktor, 2000, 248–249.

[20] „Minden államban háromféle hatalom van: a törvényhozó hatalom, a nemzetközi jog alá tartozó dolgokra vonatkozó végrehajtó hatalom, végül az a végrehajtó hatalom, amely a polgári jog alá tartozó dolgokra vonatkozik. Az első hatalom által a fejedelem vagy a hatóság bizonyos időre vagy egyszer s mindenkorra törvényeket alkot, és módosítja vagy eltörli a fennálló törvényeket. A második hatalomnál fogva a fejedelem békét köt vagy háborút indít, követeket küld vagy fogad, fenntartja az állambiztonságot, és megelőzi az ellenséges betöréseket. A harmadik hatalomnál fogva a fejedelem megbünteti a bűncselekményeket, vagy ítélkezik a magánjogosok jogvitáiban. Ez utóbbit bírói hatalomnak, az előbbit pedig egyszerűen az állam végrehajtó hatalmának nevezhetjük.” MONTESQUIEU (19. j.) 248.

[21] „Tehát a törvényhozó hatalmat mind a nemesek testületére, mind a nép által választott képviselők testületére kell bízni, melyek külön kell, hogy ülésezzenek és tanácskozzanak, úgy, amint nézeteik és érdekeik is különbözők.” MONTESQUIEU (19. j.) 253.

[22] Vö. MONTESQUIEU (19. j.) tizenegyedik könyvéhez fűzött 9. jegyzettel 283–284.

[23] „A végrehajtó hatalomnak az uralkodó kezében kell lenni, mert a kormányzásnak azt a részét, ahol majdnem mindig azonnali cselekvésre van szükség, egy személy jobban tudja intézni, mint több.” MONTESQUIEU (19. j.) 254.

[24] MONTESQUIEU (19. j.) 253. „A bírói hatalmat nem szabad állandó tanácsra ruházni, hanem a nép közül választott személyeknek kell azt gyakorolniuk, az év meghatározott szakáiban, a törvény által előírt módon, hogy ekként olyan bíróságot lehessen alakítani, amely csak addig működik, amíg a szükség megköveteli. Ily módon a bírói hatalom, amelytől az emberek ennyire tartanak, úgyszólván láthatatlanná és semmivé válik, minthogy nincsen sem egy bizonyos társadalmi helyzethez, sem pedig egy bizonyos hivatáshoz kötve. Az emberek a bírákat nem látják folyamatosan maguk előtt, tartanak a bíróságtól, de nem félnek a bíráktól.” Uo. 250.

[25] „Hogy a hatalommal ne lehessen visszaélni, ahhoz az kell, hogy a dolgok helyes elrendezése folytán a hatalom szabjon határt a hatalomnak.” MONTESQUIEU (19. j.) 247. Ez azonban csak akkor lehetséges, ha a hatalmakat nem választják el teljesen egymástól. Montesquieu végül is inkább a hatalomkorlátozás és a hatalmak összevegyítésének teoretikusa, mint a hatalommegosztásé. Vö. SÁRI (1. j.) 37–39.

[26] „Határozóképeségnek nevezem azt a jogot, hogy valaki valamit maga elrendelhesen, vagy

módosítsa azt, amit más rendelt el. Akadályozóképeségen azt a jogot értem, hogy valaki megsemmisíthesse egy más által hozott határozatot... És jöllehet annak, akinek akadályozóképesége van, joga lehet a jóváhagyásra is, ez a jóváhagyás az adott körülmények között nem más, mint annak a kijelentése, hogy nem él akadályozóképeségével; a jóváhagyás joga nyilván ebből a képességéből származik.” MONTESQUIEU (19. j.) 254.

[27] SÁRI (1. j.) 38.

[28] „Politikai szándéka az abszolút monarchia korlátozása, ezzel együtt azonban egyszersmind a monarchia megőrzésére irányul.” SÁRI (1. j.) 38.

[29] James Madison A föderalistában (47–51. levél) Montesquieu-re hivatkozva védte a hatalmi ágak elválasztását, és a fékek és ellensúlyok (*checks and balances*) rendszerét, ahogy ez különösen az elnöknek a Kongresszus törvényhozásával szembeni vétőjogában és az elnöki hatásköröknek a Szenátus kontrolljogaival való összekapcsolásában kifejezésre jutott. Lásd Alexander HAMILTON – James MADISON – John JAY: *A föderalista, Értekezések az amerikai alkotmányról*, ford. BALABÁN Péter, Budapest, Európa, 1998, 355–385. Az amerikai hatalommegosztási modellről lásd részletesebben SÁRI (1. j.) 42–51.

[30] Lásd Madison, HAMILTON–MADISON–JAY (29. j.) 364–365.

[31] „[H]a e hatalmi ágak nem kapcsolódnak és fonódnak össze oly mértékben, hogy egymás alkotmányos ellenőrzésére képesek legyenek, akkor a gyakorlatban nem érvényesülhet megfelelőképpen az a szétválasztás, amelyet a szabad kormányzat lényegeként a szóban forgó alapelv megkövetel.” Madison, HAMILTON–MADISON–JAY (29. j.) 364.

[32] A klasszikus sémától eltérve, már A föderalistában követelték a törvényhozásnak a Legfelső Bíróság bírói hatalma általi kontrollját. Lásd Hamilton, HAMILTON–MADISON–JAY (29. j.) 555–557. Ezt a felfogást 1803-ban Marshall főbíró a *Marbury v. Madison* ügyben ültette át a gyakorlatba. BOLDT (18. j.) 156.

[33] SÁRI (1. j.) 46–48.

[34] KOVÁCS István – SZABÓ Imre (szerk.): *Az emberi jogok dokumentumokban*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1980, 123.

[35] BOLDT (18. j.) 156.

[36] Constant arra vállalkozott, hogy „a hatalommegosztás tradicionális elveit a hatalomgyakorlás tényleges jellemzőivel »megbékítse«, összhangba hozza. Feloldani törekedett az egységes vagy megosztott hatalom dilemmáját a monarcha javára [...]”. SÁRI (1. j.) 61.

[37] Benjamin CONSTANT: *A régiek és a modernek szabadsága*, ford. CSEPELI Réka – JANCSÓ Júlia – KISS Zsuzsa – RÉZ Pál, Budapest, Atlantisz, 1997, 86.

[38] „Eddig a politikai szerveződésekben csupán háromféle hatalmat különböztettek meg. Én az alkotmányos monarchiákban öt különböző természetűt különítek el: 1. a királyi hatalmat; 2. a végrehajtó hatalmat; 3. a tartós képviseleti hatalmat; 4. a közvélemény képviseletének hatalmát; 5. a bírói hatalmat. A tartós képviseleti hatalom székhelye az örökletes gyűlés; a közvélemény képviseleti hatalmáé a választott gyűlés; a végrehajtó hatalom a minisztereké; a bírói hatalom a bíróságoké. Az első kettő hozza a törvényeket, a harmadik intézkedik a törvények általános végrehajtásáról, a negyedik alkalmazza őket az egyedi esetekben. A királyi hatalom középen helyezkedik el, de a többi négy felett, egyszerre legfelsőbb és közvetítő hatóságként, amelyeknek nem az az érdeke, hogy megzavarja, hanem épp ellenkezőleg az, hogy fenntartsa az egyensúlyt. Mivel az emberek nem mindig követik jól felfogott érdeküket, kétségtelenül szükség van erre az óvintézkedésre, hogy az államfő ne cselekedhessen a többi hatalom helyett. Éppen ez a különbség az abszolút monarchia és az alkotmányos monarchia között.” CONSTANT (37. j.) 87.

[39] CSINK (4. j.) 15.

[40] Jean-Jacques ROUSSEAU: *A társadalmi szerződésről, avagy a politikai jog elvei*, ford. KIS János, a kötetet szerkesztette, a szöveget sajtó alá rendezte és a jegyzeteket összeállította LUDASSY Mária, Budapest, PannonKlett, 1997, 20. Rousseau szerint az általános akarat nem az egyes egyéni akaratok összessége. „Mindenki akarata gyakran eltér az általános akaratától; ez utóbbi csak a közérdeket nézi, míg az előbbi a magánérdeket, s nem több a különös akaratok összegénél.” Uo. 27.

[41] ROUSSEAU (40. j.) 20.

[42] „A főhatalmat nem lehet képviselni, ugyanazon oknál fogva, amiért elidegeníteni sem lehet; lényegében véve nem más, mint az általános akarat, az akarat pedig nem állít képviselőt maga helyett: vagy ő nyilatkozik meg, vagy valami más, középút nem létezik. A népképviselők tehát nem a nép képviselői és nem is lehetnek azok, csupán megbízottai a népnek: soha nem dönthetnek véglegesen. Minden törvény semmis, ha a nép személyesen nem hagyja jóvá; az ilyen törvény nem törvény.” ROUSSEAU (40. j.) 64–65.

[43] ROUSSEAU (40. j.) 63.

[44] Szerinte „a törvényhozó hatalom a népet illeti meg és csakis a népet illetheti meg,” a végrehajtó hatalom viszont „nem illetheti meg az összességet mint a törvényhozás vagy a főhatalom letéteményesét, mert csupa különös megnyilatkozásból áll, márpedig ezek egyáltalán nem tartoznak a törvényre s ennél fogva a főhatalomra sem, mert annak minden megnyilatkozása törvény”. ROUSSEAU (40. j.) 43.

[45] ROUSSEAU (40. j.) 48.

[46] ROUSSEAU (40. j.) 62.

[47] A kormányzat létesítésének művelete Rousseau szerint „két másikból tevődik össze: nevezetesen a törvényalkotásból és a törvény végrehajtásából. Az első által a főhatalom elhatározza, hogy ilyen vagy olyan formában kormányzati testületet létesít; világos, hogy ez a cselekedet törvény. A második által a nép kinevezi a vezetőket, akikre a kormányzás tisztét átruházza. De a kinevezés különös cselekedet, tehát nem valamilyen második törvény, hanem csupán folyománya az elsőnek és kormányzati ténykedés.” ROUSSEAU (40. j.) 67.

[48] ROUSSEAU (40. j.) 67.

[49] Rousseau azonban arra is utal, hogy a kormányzat hajlamos az elfajulásra, vagyis a főhatalom csorbítására, ami ellen védekezni kell, mert ez az állam felbomlásához vezet. ROUSSEAU (40. j.) 59–60.

[50] Georg Wilhelm Friedrich HEGEL: *A jogfilozófia alapvonalai vagy a természetjog és államtudomány vázlatja*, Fordította, utószóval és jegyzetekkel ellátta SZEMERE Samu, Budapest, Akadémiai, <sup>2</sup>1983, 293. „Ebben a nézetben mindegyik ellenségesen áll a többiekkel szemben, mindegyik fél a többitől mint valami rossztól, s el van szánva, hogy szembehelyezkedik vele, s ezekből az ellensúlyokból általános egyensúlyt, de nem eleven egységet hoznak létre.”

[51] HEGEL (50. j.) 293.

[52] „Ha a hatalmak különböző működéséről van szó, nem szabad abba a roppant tévedésbe esni, hogy ezt úgy fogjuk fel, mintha mindegyik hatalom elvontan magában állna itt, minthogy a hatalmak, ellenkezőleg, csak mint a fogalom mozzanatai különbözők. Ha ellenben a különbségek elvontan magukban állnak fenn, akkor nyilvánvaló, hogy két önállóság nem alkothat egységet, de igenis harcot kell előidéznie; ez pedig vagy szétrombolja az egészet, vagy pedig az egységet erőszak hozza ismét helyre.” HEGEL (50. j.) 294.

[53] Ez abban nyert egyértelmű kifejeződést, hogy bár a törvényeket a parlament alkotta, de az uralkodónak törvényszentesítési joga volt, vagyis nélküle nem születhetett új törvény.

[54] MAURER (5. j.) 378.

[55] Ebben az időben „igazgatási államról” beszéltek, ami alatt olyan államot értettek, amelyik a

szabályozó hatalmat elsősorban a végrehajtó hatalom (a kormány és a közigazgatás) kezében hagyja (eltérően a törvényi államtól). A jogi szabályozás technikai eszközévé nem az általánosan érvényes törvény, hanem a rendelet vagy a (miniszteri) utasítás vált, ami azért jelent problémát, mert mindkét szabályozási forma a közigazgatás egyszerű aktusával visszavonható vagy megváltoztatható.

[56] Ekkortól beszéltek ún. „bírói államról”, ami kritikus jelölése annak a tendenciának, hogy a törvényhozást és a végrehajtást a bírászkodás alá rendelik. A bírói államtól való aggodalom a XIX. században ahhoz vezetett, hogy a közigazgatás kontrollját a legtöbb államban nem a rendes bíróságokra, hanem a közigazgatási bírászkodásra bízta. Az alkotmánybíráskodás megjelenése tovább erősítette ezt a tendenciát. Később elismerték azonban, hogy a bíróság hatalmi területének kibővítése a hatalommegosztás elvét nem csorbítja.

[57] Megjegyzendő, hogy a diktatúrákban a hatalommegosztás alapelvét nem alkalmazzák: a törvényhozó és a végrehajtó hatalom legtöbbször egy kézben található, és az igazságszolgáltatás függetlensége sem érvényesül.

[58] Magyarországon ezt a szervet a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsának (NET) hívták.

[59] A politikai gyakorlatban a pártállami diktatúrának megfelelően az állampárt hatalma érvényesült.

[60] TAKÁCS (6. j.) 267.

[61] Konrad HESSE: *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg, C. F. Müller, <sup>10</sup>1977, (10) 196.

[62] MAURER (5. j.) 193.

[63] Többek között Montesquieu korában ismeretlen volt az alapvető jogok napjainkban megfigyelhető differenciáltsága és rendkívüli jelentősége, a modern pártok és érdekszervezetek funkciói, a nyilvánosság és a közvélemény mai korban játszott szerepe stb.

[64] „A hatalmi ágak elkülönítésére, rendezésére sokféle megoldás képzelhető el, és mind alkalmas megoldás, ha képes a szabadságkorlátozás esélyét kizárni vagy mellőzni.” SAJÓ András: *Az önkorlátozó hatalom*, Budapest, KJK – MTA ÁJl, 1995, 108.

[65] „A hatalmi ágak vagy más szervezeti egységek »elválasztása« azonban távolról sem jelenti a hatalom olyan »megosztását«, amely megszüntetné az államhatalom egy-voltát (egyedülállóságát).” TAKÁCS (6. j.) 269.

[66] Lásd erről részletesebben PETRÉTEI József: „Az államhatalom szabályozása az alaptörvényben” in NOCHTA Tibor – MONORI Gábor (szerk.): *IUS EST ARS, Ünnepi tanulmányok Visegrády Antal professzor 65. születésnapja tiszteletére*, Pécs, PTE ÁJK, 2015, 415–433.

[67] Hermann HELLER: *Staatslehre*, Leiden, A. W. Sijthoff's Uitgeversmaatschappij N. V., 1934, 243.

[68] Karl KORINEK: „A hatalommegosztási tan aktualitásáról” in TAKÁCS Péter (szerk.): *Államtan*, Budapest, Szent István Társulat, 2003, 677.

[69] „Az államhatalom az állami feladatok teljesítésére vonatkozó képesség, vagyis célhoz kötött és sajátos módon korlátozható (sok esetben ténylegesen is korlátozott) általános felhatalmazottság.” TAKÁCS (6. j.) 261.

[70] HESSE (61. j.) 202.

[71] HESSE (61. j.) 198.

[72] „A rendszer működése jogilag azt feltételezi, hogy az összes állami szerv betartja hatáskörét, ismeri, s mindenekelőtt gyakorolja is azt – nem lépi túl, de nem is engedi át másoknak gyakorlását. Mindenekelőtt azonban: az állami szerveknek tudniuk kell, hogy felelősek hatáskörükért. Nemcsak azért, amit tesznek, hanem azért is, amit nem.” KORINEK (68. j.) 690.

[73] Az elhatárolást általában a hatáskörök pozitív megállapításával végzik, de előfordulhat negatív hatásköri rendelkezés vagy tilalom formájában is. HESSE (61. j.) 199.

[74] „A rendszer jó működéséhez nemcsak arra van szükség, hogy minden szerv gyakorolja hatáskörét, hanem arra is, hogy ennek során tekintettel legyenek más felsőbb állami szervek hatáskörére is, és ebben az együttműködésben az állami egészet szolgálják.” KORINEK (68. j.) 691.

[75] A polgár tudja, hogy melyik funkciót melyik szerv milyen hatáskörökkel gyakorolhatja. STERN (1. j.) 530.

[76] A hatalommegosztás ebben a megközelítésben az egyes szerveken belül is értelmezhető, mint a hatalmi egyensúlyozás és kontroll elérése. Ide sorolható egyes szervek testületi jelleggel történő kialakítása (parlament, kormány), továbbá a végrehajtó hatalmon belül a kormánytól független intézmények, illetve autonóm testületek létrehozása, valamint az igazságszolgáltatáson belül a szakbíráskodás különböző jogterületek (polgári jogi, büntetőjog, közigazgatási jog) szerinti elhatárolása. Vö. STERN (1. j.) 541.

[77] „Ha egy szerv nem tartja magát hatásköréhez (például azzal, hogy lemond gyakorlásáról), ez éppúgy zavarja a hatalmi egyensúlyt, mint amikor egy szerv mindenre kiterjeszti hatáskörét.” KORINEK (68. j.) 692.

[78] „A hatalom nem kaphat az alkotmány által elő nem írt túlsúlyt a másik hatalom felett, és a hatalom nem fosztható meg az alkotmányos feladata teljesítése érdekében megkövetelt hatáskörétől.” BADURA (2. j.) 270.

[79] Lásd erről MAURER (5. j.) 376–377.

[80] Ennek során a többségi elv és a döntéshozatal során kisebbségben maradóknak védelme lényeges szerepet játszik.

[81] A szakirodalomban gyakran találkozni azzal a kritikával, hogy valamely állam alkotmányos berendezkedése a hatalommegosztást „nem tiszta formában valósítja meg”, hanem „számos kivételt és áttörést” alkalmaz. Ez a megállapítás azonban csak akkor helyes, ha a hatalommegosztáson a klasszikus montesquieu-i triászt értik. Figyelembe kell azonban venni, hogy Montesquieu korának reálpolitikai viszonyaiból indult ki, ezért teóriája ennyiben korhoz kötött volt. A hatalommegosztás „kortalan” eszméje azonban azt jelenti, hogy az állam hatalmát különböző, egymással együttműködő, de egymást korlátozó, kiegészítő és kontrolláló, önálló hatásgyakorlással rendelkező állami szervekre kell felosztani. Ez a megosztás érinti az egyes állami szervek szervezeti kialakítását, (személyi) összetételét, feladat- és hatásköreit (funkcióit) és eljárás módját (működését).

[82] BRAGYOVA András: *Az új alkotmány egy koncepciója*, Budapest, KJK – MTA ÁJL, 1995, 57.

[83] Megjegyzendő azonban, hogy e klasszikus hármass felosztás nem teljesen pontos, mivel a kormányzást – mint állami alapfunkciót – külön nem említi, és általában a végrehajtás körébe sorolja. A kormányzás azonban egészen más, mint a végrehajtás, mivel a kormányzás a politikai hatalomgyakorlás egyik megnyilvánulásaként olyan állami tevékenységfajta, amelynek célja a társadalom irányítása. A kormányzás jövőre irányuló és a közérdekre vonatkoztatott politikai célkitűzés és iránymutatás, amely aktív, kezdeményező, dinamikus integratív és jogilag csak részleteiben szabályozható állami tevékenység. Ugyanakkor ezt az alapfunkciót nem is lehet egyetlen állami szervhez sem rendelni, mert az egyes szervek a különböző részletek megvalósításában eltérő feladat- és hatáskörrel rendelkeznek úgy, hogy egymást befolyásolhatják, illetőleg közvetlen együttműködésre kötelezettek lehetnek, és erre is vannak kényszerítve. A kormányzásról lásd PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2009, 321–331.

[84] E szervekhez sorolható többek között az államfő, a nemzeti bank, a számvevőszék, az ombudsman, az önálló szabályozó szervek, az autonóm államigazgatási szervek stb.

- [85] Nincs egyetlen helyes recept, sem egyszer és mindenkorra adott megoldás. SAJÓ (64. j.) 105.
- [86] Ez egyúttal a mindenkori parlamenti többség döntési lehetőségeit is korlátozza, mivel az alkotmány módosításához általában minősített többséget követelnek meg, ezért a hatalommegosztás rendszerének új szabályozásához a parlamentben helyet foglaló politikai erők konszenzusa szükséges.
- [87] MAURER (5. j.) 385; CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*, Budapest, HVG–Orac, 2007, 19–37.
- [88] Lásd erről részletesebben TAKÁCS (1. j.) 106–112.
- [89] A kompatibilitás ennél fogva a parlamentáris kormányzati rendszer logikájából következően egyenesen ajánlott, de ez csak akkor működik megfelelően, ha a kormány a parlamenti többség támogatásában bízhat.
- [90] Ennek fő példája az Amerikai Egyesült Államok kormányzati rendszere.
- [91] Erre példa az 1919-es weimari alkotmány és a mai francia alkotmány, továbbá újabban a volt európai szocialista államok többsége, amelyek alkotmányukban ezt a modellt alakították ki. Az orosz alkotmány is ennek a modellnek felel meg, de az államfő erős helyzete miatt a prezidenciális rendszerhez közelít.
- [92] E változások következtében a hatalommegosztás számos új elmélete jelent meg. A politikaelméleti megközelítésről lásd legújabban Zoltán BALÁZS: *The Principle of the Separation of Powers*, Lanham – Boulder, New York – London, Lexington Books, 2016. A hatalomtagolást legitimitációelméleti szempontból tárgyalja Christoph MÖLLERS: *Die drei Gewalten*, Weilerswist, Velbrück Wissenschaft, 2015. A párbeszédelméleti felfogásról lásd DRINÓCZI Tímea: „Alkotmányos párbeszéd és hatalommegosztás” *Állam- és Jogtudomány* 2015/1, 19–43.
- [93] Ennek áttekintését lásd TAKÁCS (1. j.) 94–149.
- [94] A hatalommegosztásnak ezt a felfogását vallja többek között Winfried STEFFANI: *Parlamentarische und presidentielle Demokratie: strukturelle Aspekte westlicher Demokratien*, Opladen, Westdeutsche Verlag, 1979, 20–36.
- [95] A megbízási idő a választáson vagy kinevezésen alapuló tartós, rendszerint közjogi feladatokkal összekapcsolt tevékenység ellátásának ideje.
- [96] A visszahívás, illetőleg felmentés a megbízónak azt a jogát jelenti, hogy az általa választottakat, illetőleg kinevezetteket megbízási idejük letelte előtt leváltja.
- [97] Például ha az államfői tisztséget monarchikus úton töltik be.
- [98] „A helyi hatalmat önálló hatalmi ágként elsőként Benjamin Constant sorolta be a hatalmakat klasszifikáló rendszerbe a 19. század első felében. Az általa megkonstruált municipális hatalom a vertikális hatalommegosztás követelményével egészítette ki a hatalmi ágak addigi horizontális tagolását, s bár meglehetősen reflektálatlan módon, de a decentralizáció eszméjét vitte be az államelméleti gondolkodásba.” TAKÁCS (1. j.) 134.
- [99] Megjegyzendő azonban, hogy „[a]z önkormányzati jogok, az önkormányzati »hatalom« határainak kijelölésében – értelemszerűen bővítésében vagy szűkítésében – a szuverén államhatalom gyakorlóinak primátusa érvényesül”. TAKÁCS (1. j.) 136.
- [100] A szupranacionális szervezet a nemzetközi szerződések által alapított államkapcsolatok sajátos formája, amelyik a hagyományos nemzetközi szervezetektől azáltal különbözik, hogy feladatait a végrehajtó szerve a tagállamokkal szemben – az egyes tagállamok különérdekeire tekintet nélkül – kizárólag a közösség összérdekeire figyelemmel el tudja látni. Günther JAENICKE: „Supranationale Organization” in Karl STRUPP – Hans-Jürgen SCHLOCHAUER (szerk.): *Wörterbuch des Völkerrecht*, Berlin, De Gruyter, 1962, 423–428.

[101] Lásd ehhez CHRONOWSKI Nóra: „Az »integrációs hatalom« horizontális és vertikális megosztása” *Európai Jog* 2002/4, 9–14.

[102] „Ténylegesen azonban az alkotmány alapelvei olyan mélyen rögzültek a jogtudatban, és az évszázadokon keresztül töretlen tradíció olyan hatékonyan szankcionál, hogy a törvényhozás aktusa általi megszüntetésük vagy megváltoztatásuk kizártnak tűnik.” Ernst FRAENKEL: „Verfassung” in Ernst FRANKEL – Karl Dietrich BRACHER (szerk.): *Staat und Politik*, Frankfurt am Main, Fischer Bücherei, 1957, 332.

[103] A befolyás tudatos gyakorlásának alapja és előfeltétele számos tényező lehet, de minden esetben kimutatható bizonyos érdek- és akarati törekvés érvényesítése. A befolyás esetében megkülönböztethető a „befolyása van” mint passzív, nem tudatos befolyás, és a „befolyást gyakorol” mint aktív, tudatos befolyás.

[104] A pártok és az érdekszervezetek nemcsak a hagyományos állami szervek mellett és rajtuk kívül gyakorolnak hatást, hanem lehetőségük szerint megkísérik ezeket a befolyásuknak alávetni. Részletesebben lásd TAKÁCS (1. j.) 106–126.

[105] A média feladata, hogy kontrollálja a hatalmi tényezők működését, segítse a döntés előkészítése során a különböző vélemények felszínre kerülését és ütköztetését, feltárja a hatalom esetleges alkotmány- vagy jogsértéseit, folyamatos ellenőrző és kritikai szerepével tegye lehetővé a hatalmi mechanizmus optimális működését.

[106] A közvélemény szintén komoly döntésbefolyásoló tényező, ami többé vagy kevésbé a médiában, továbbá a parlamenti és helyi önkormányzati választásoknál, az érdekszervezetek és az egyesületek nyilatkozataiban, egyházi és tudományos állásfoglalásokban, gyűléseken és demonstrációkon, közvélemény-kutatásokban, de a lakosság általában kevésbé megragadható hangulatában, áramlataiban és aggódásaiban jut kifejezésre.

[107] A pártokat, az érdekszervezeteket (lobbikat) a médiát azonban – annak ellenére, hogy mint hatalombefolyásoló tényezőknek rendkívül fontos hatásuk van – nem lehet államhatalmi ágak vagy államhatalmi szerveknek tekinteni, mert nincs önálló, az államhatalom gyakorlását jelentő döntési hatáskörük, csak e szervekre gyakorolt befolyásuk. A befolyás a hatalomhoz hasonló képességet feltételez, vagyis a változtatások elérésének vagy a változtatások elmaradásának érvényesítését. A befolyás a lehetséges vagy tényleges hatást jelöli a politikai rendszerben, és így a hatalmi döntés tartalmát alakítja. A befolyás gyakorlásának lehetséges célja tehát meghatározott döntések elérése, de ide tartozik a vélemények, megfontolások, magatartások megváltozására gyakorolt hatás kiváltása is. A befolyás azonban a döntéshozó szubjektív magatartását határozhatja meg, de nem az alany akarata ellenében, vagyis a befolyásoló nem lép a döntéshozó helyébe, nem veszi át a döntéshozót megillető, a közjogi státuszából eredő hatásköröket.

[108] A fejezet tartalmának részletesebb kifejtését lásd CSINK (4. j.) 25–180.

[109] Alaptörvény C) cikk (1) bekezdés. Ezt a rendelkezést a korábbi Alkotmány nem tartalmazta. Jakab András szerint ezt az elvet „az Alkotmánybíróság az Alkotmány 2. § (1) bekezdése »jogállamiság« szavából vezette le”. JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*, HVG–Orac, Budapest, 2011, 187. Az Alkotmánybíróság már egy korai határozatában megállapította, hogy a hatalmi ágak elválasztásának elve a magyar államszervezet legfontosabb szervezeti és működési alapelve. *31/1990. (XII. 18.) AB határozat*, ABH 1990, 136, 137.

[110] Herbert KÜPPER: „A jogállam követelményei az Európai Unióban és Magyarország Alaptörvénye” *Jura* 2011/2, 99.

[111] *28/1995. (V. 19.) AB határozat*, ABH 1995, 138, 142.

[112] KÜPPER (110. j.) 99.

[113] *Alaptörvény* 15. cikk (1) bekezdés.

[114] *Alaptörvény* 1. cikk (2) bekezdés *a*) és *b*) pont.

[115] *Alaptörvény* 25. cikk (1) bekezdés.

[116] *Alaptörvény* 1. cikk (2) bekezdés *b*) pont.

[117] Az *Alaptörvény* 6. cikk (1) bekezdése szerint „[t]örvényt a köztársasági elnök, a Kormány, országgyűlési bizottság vagy országgyűlési képviselő kezdeményezhet”.

[118] *Alaptörvény* 6. cikk (3) bekezdés 2. mondat.

[119] *Alaptörvény* 6. cikk (4) bekezdés.

[120] *Alaptörvény* 24. cikk (2) bekezdés *a*) pont.

[121] *Alaptörvény* 6. cikk (5) bekezdés.

[122] *Alaptörvény* 15. cikk (1) bekezdés.

[123] Az autonóm államigazgatási szervek – a Közbeszerzési Hatóság, az Egyenlő Bánásmód Hatóság, a Gazdasági Versenyhivatal, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, valamint a Nemzeti Választási Iroda – nem alkotmányos szervek, nem állami alapfunkciót gyakorolnak, kizárólag egyes, általában csak törvény által meghatározott, centrális jellegű, igazgatási feladatot látnak el. E szervek ugyan sem szervezetileg, sem funkcionálisan nincsenek alárendelve a végrehajtó hatalom általános szervének – a Kormánynak –, de ettől még nem minősülnek hatalmi ágak. Megállapított feladataikat – ezek sajátos jellege miatt – autonóm szervezeti keretek között és a Kormány parlamenti politikai felelőssége elvének érvényesítése nélkül, legtöbbször államigazgatási-hatósági tevékenységet végezve teljesítik.

[124] KÜPPER (110. j.) 99. Az ellenzék azonban csak viszonylag gyenge szerepet kap az *Alaptörvényben*. Lásd uo. 99.

[125] 38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 261.

[126] KÜPPER (110. j.) 99.

[127] Utóbbival kapcsolatban lásd többek között TILK Péter: „Az alkotmánybírák megválasztására vonatkozó szabályozás lehetséges átalakításának problematikája” in HAJAS Barnabás – SCHANDA Balázs (szerk.): *Formatori iuris publici, Ünnepi kötet Kilényi Géza professzor hetvenedik születésnapjára*, Budapest, Szent István Társulat, 2006. 487–501.

[128] *Alaptörvény* E) cikk (2)–(3) bekezdés.

[129] Lásd erről az *Alaptörvény* S) cikkét és az 1. cikk (2) bekezdés *a*) és *b*) pontjait.

[130] SZENTE Zoltán: „Az Alaptörvény (2012–2015)” in JAKAB András – GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*, Budapest, MTA TK JTI, 2016, 227.

[131] CSINK (4. j.) 24–25.

[132] Az *Alaptörvény* módosítás tartalmáról az Alkotmánybíróság nem nyilváníthat véleményt, ami megakadályozza a testület és az Országgyűlés közötti érdemi alkotmányos párbeszédet. Erről lásd részletesebben DRINÓCZI (92. j.) 41–42.

[133] „A győzteskompenzáció a szavazatok mandátumra való átváltásának számítási módját érintő változás: immár töredékszavazatként nemcsak a mandátumot nem szerző egyéni képviselőjelöltre leadott szavazatok jönnek számításba, hanem mindazok a szavazatok is, amelyeket a győztes egyéni képviselőjelöltre adtak le, de nem voltak szükségesek a győzelem megszerzéséhez. A töredékszavazatok beszámításának célja az arányosítás, azonban a győzteskompenzáció épp ellentétes irányba hat és a győztes »túlnyerését« segíti.” JAKAB András – SZILÁGYI Emese: „Sarkalatos törvények a magyar jogrendszerben” in JAKAB–GAJDUSCHEK (130. j.) 265.

[134] „Az intézményeiben formálisan megtartott nyugatos szervezeteket állandóan felülírja a

perszonális függőségek valóságos mechanizmusa.” TÖLGYESSY Péter: „Politika mindenekelőtt (Jog és hatalom Magyarországon)” in JAKAB–GAJDUSCHEK (130. j.) 38.

[135] Részletesebben lásd SZENTE (130. j.) 228–229.

[136] Möllers szerint a parlamenti eljárás központi funkciója annak nyilvános dokumentálása, hogy másképp is dönthettek volna, mint ahogy döntöttek: az eltérő kisebbségi vélemények bemutatásának ugyanis hatása van a következő választásoknál a választók akaratképzésére. MÖLLERS (92. j.) 95–96.

[137] Sajó András joggal állapította meg, hogy „[a]mennyiben egy modern pártnak a választásokon keresztül sikerül a törvényhozó és végrehajtó hatalmat egyaránt befolyása alá vonnia, úgy a pártvezetésen keresztül »egyesítheti« a hatalmi ágakat: egyetlen döntési központ létezik majd. Ezt csak mérsékelheti az alkotmányos hatalmi ágú elkülönülés, amennyiben a végrehajtó hatalomnak időre lesz szüksége, hogy az alkotmányos eljárásoknak megfelelően szerezzék meg magának azokat a törvényes felhatalmazásokat, amelyeket a pártpolitika végrehajtása megkíván. Ilyen körülmények közt az alkotmányos berendezkedésnek azok az elemei válnak különösen fontossá, amelyek a politikai kisebbségnek adnak jogokat, mert ez a törvényhozás teljes párt-alárendelődését megakadályozza”. SAJÓ (64. j.) 134.

[138] Az erre vonatkozó kritikát lásd SZENTE (130. j.) 227–228.

[139] Az *Alaptörvény* a közpénzügyi törvények vonatkozásában kizárja az alkotmányossági felülvizsgálatot. *Alaptörvény* 37. cikk (4) bekezdés.

[140] Az Alkotmánybíróság is megállapította, hogy a hatalmi rendszer valamely szervezetéhez koncentrált „túlhatalom”, a demokratikus fékek és ellensúlyok rendszerének átalakítása akár az alkotmányozó hatalomhoz, akár a kormányzati vagy az ítélkezési szervekhez a demokratikus jogállam súlyos sérüléséhez vezet. *61/2011. (VII. 13.) AB határozat*, ABH 2011, 290, 323.

[141] JAKAB–SZILÁGYI (133. j.) 304.